

AS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE

Gustavo Biscaia de Lacerda
(Organizador)



Gustavo Biscaia de Lacerda
(Organizador)

As Políticas Públicas frente a Transformação da Sociedade

Atena Editora
2019

2019 by Atena Editora
Copyright © Atena Editora
Copyright do Texto © 2019 Os Autores
Copyright da Edição © 2019 Atena Editora
Editora Executiva: Prof^a Dr^a Antonella Carvalho de Oliveira
Diagramação: Rafael Sandrini Filho
Edição de Arte: Lorena Prestes
Revisão: Os Autores

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof^a Dr^a Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Prof^a Dr^a Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof^a Dr^a Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof^a Dr^a Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof^a Dr^a Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof^a Dr^a Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Prof^a Dr^a Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof^a Dr^a Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Prof.^a Dr.^a Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará

Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Conselho Técnico Científico

Prof. Msc. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Msc. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Prof.ª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Prof. Msc. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Msc. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará
Prof. Msc. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista
Prof.ª Msc. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
Prof. Msc. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof.ª Msc. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal
Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)	
P769	As políticas públicas frente a transformação da sociedade [recurso eletrônico] / Organizador Gustavo Biscaia de Lacerda. – Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2019. Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader. Modo de acesso: World Wide Web. Inclui bibliografia ISBN 978-85-7247-528-0 DOI 10.22533/at.ed.280190907 1. Brasil – Política e governo. 2. Políticas públicas – Brasil. 3. Sociedade. I. Lacerda, Gustavo Biscaia de. CDD 320.981
Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422	

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná - Brasil
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

“A sociedade em transformação”: à primeira vista, essa frase pode parecer uma redundância, na medida em que, por definição, todas as sociedades estão sempre mudando, seja por meio da sucessão das gerações, seja por meio de inovações (intencionais ou não, grandes ou pequenas), seja por meio de mudanças ambientais. Nesse sentido, há 25 séculos, Aristóteles formalizava a concepção grega de que, em contraposição à orbe celeste – imutável, perfeita e incorruptível –, o mundo sublunar caracteriza-se pela corruptibilidade e pelas constantes mudanças.

Ora, o sentido específico da presente afirmação da “transformação da sociedade” consiste nos fatos de que as sociedades contemporâneas vivem as mudanças conscientemente; de que as mudanças sucedem-se com grande rapidez e de que – e isto é o mais importante para nós – desejamos ativamente as mudanças. É na busca ativa das mudanças sociais que as políticas públicas assumem um caráter especial, na medida em que é graças à ação coordenada do Estado com e sobre a sociedade que se pode implementar, de maneira razoavelmente racional, planejada e sujeita ao permanente escrutínio público, todo um conjunto de medidas que visam a melhorar o bem-estar social, bem como o equilíbrio ambiental.

Nesses termos, o presente livro reúne 31 artigos que abordam de diferentes maneiras seja a organização do Estado com vistas à execução de políticas públicas, sejam aspectos de variadas políticas públicas específicas, sejam problemas relacionados à atuação de agentes jurídicos com vistas à imposição de políticas públicas.

Espelhando a variedade de temas, os autores dessa trintena de artigos têm as mais variadas formações acadêmicas e políticas, que vão desde a Sociologia até a Medicina, desde a Fisioterapia até a Gestão de Políticas Públicas, desde o Serviço Social até o Direito, sem deixar de lado as modalidades de interdisciplinaridade que consistem em ter uma formação inicial em uma área e realizar pesquisas pós-graduada em outras áreas. Igualmente, a titulação desses pesquisadores é variada, passando por estudantes de graduação e chegando a doutores e a pesquisadores com pesquisas pós-doutorais.

De qualquer maneira, acima dessa variedade temática, disciplinar e profissional – que, em todo caso, apenas realça a qualidade do presente livro –, está o fato de que os autores evidenciam todos o compromisso intelectual e também político com o aperfeiçoamento das instituições públicas que visam ao bem-estar social, em suas mais diversas manifestações. Ler os artigos seguintes é aprender a diversidade de possibilidades de realizar a “transformação social” – e, bem entendido, de realizar essa transformação para melhor.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A AUTONOMIA FINANCEIRA CONDICIONADA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	
Bruna Lietz	
DOI 10.22533/at.ed.2801909071	
CAPÍTULO 2	13
ATORES, INSTITUIÇÕES E O DESENHO ORIGINAL DO REGIME DE BEM-ESTAR BRASILEIRO	
Oleg Abramov	
DOI 10.22533/at.ed.2801909072	
CAPÍTULO 3	31
O DESAFIO DA LAICIDADE DIANTE DO FUNDAMENTALISMO RELIGIOSO NUMA SOCIEDADE MULTICULTURAL E PLURALISTA: PERSPECTIVAS, INTERLOCUÇÕES E DIÁLOGOS	
Celso Gabatz	
DOI 10.22533/at.ed.2801909073	
CAPÍTULO 4	43
MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E HERMENÊUTICA DIATÓPICA: DIREITOS HUMANOS NA SOCIEDADE GLOBAL EM REDE	
Guilherme Pittaluga Hoffmeister	
Karen Emilia Antoniazzi Wolf	
DOI 10.22533/at.ed.2801909074	
CAPÍTULO 5	55
AS INOVAÇÕES TRAZIDAS ATRAVÉS DO ACORDO TRIPS EM RELAÇÃO ÀS PATENTES DE MEDICAMENTOS E O ÓBICE AO ACESSO A FÁRMACOS	
Daiana Cristina Cardoso Pinheiro Machado	
Tamara Lemos Moreira	
DOI 10.22533/at.ed.2801909075	
CAPÍTULO 6	66
GEIROSC - GRUPO DE ESTUDOS SOBRE IMIGRAÇÕES PARA A REGIÃO OESTE DE SANTA CATARINA : APOIO E ATENDIMENTO AO IMIGRANTE	
Sandra de Avila Farias Bordignon	
Deisemara Turatti Langoski	
DOI 10.22533/at.ed.2801909076	
CAPÍTULO 7	81
A CENTRALIDADE DO TRABALHO E O JOVEM “NEM-NEM”	
Roseli Bregantin Barbosa	
Maria Tarcisa Silva Bega	
DOI 10.22533/at.ed.2801909077	
CAPÍTULO 8	91
A ESCRAVIDÃO NO SÉCULO XXI E SEUS REFLEXOS SOBRE A SOCIEDADE E OS MEIOS DE PRODUÇÃO: BRASIL, EUA E CUBA	
Michele Lins Aracaty e Silva	
Fábio Augusto de Cristo Batista	
DOI 10.22533/at.ed.2801909078	

CAPÍTULO 9	113
O NOVO CENÁRIO SINDICAL E AS GARANTIAS DE DIREITOS DOS TRABALHADORES	
Nathália Gonçalves Zapparoli	
DOI 10.22533/at.ed.2801909079	
CAPÍTULO 10	126
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E OS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (2016)	
Talismara Guilherme Molina	
Hélio Alexandre da Silva	
DOI 10.22533/at.ed.28019090710	
CAPÍTULO 11	138
POLÍTICA PÚBLICA NA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF): CONSIDERANDO A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSO DO POSTO DE ATENDIMENTO DA CRESOL DE LAURO MÜLLER (SC)	
Edivaldo Lubavem Pereira	
Eduardo Gonzaga Bett	
Walquiria Guedert Mendes	
DOI 10.22533/at.ed.28019090711	
CAPÍTULO 12	155
AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO BRASIL	
Cássius Dunck Dalosto	
João Augusto Dunck Dalosto	
Celso Lucas Fernandes Oliveira	
DOI 10.22533/at.ed.28019090712	
CAPÍTULO 13	167
POLÍTICA HABITACIONAL E O PROCESSO DE EXPANSÃO URBANA NA CIDADE DE TERESINA-PI E SUAS TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS	
Erick Oliveira Silva	
DOI 10.22533/at.ed.28019090713	
CAPÍTULO 14	179
O PROGRAMA ESCOLA E MUSEU COMO UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO CULTURAL NO ÂMBITO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO (SME/RJ)	
Priscila Matos Resinentti	
Cristina Carvalho	
DOI 10.22533/at.ed.28019090714	
CAPÍTULO 15	190
A DESIGUALDADE DE GÊNERO QUE REFLETE NO ENCARCERAMENTO FEMININO BRASILEIRO	
Josiane Pantoja Ferreira	
Maria Helena de Paula Frota	
DOI 10.22533/at.ed.28019090715	
CAPÍTULO 16	200
ATUAÇÃO DAS MULHERES EM CARGO DE LIDERANÇA EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO	
Priscila Terezinha Aparecida Machado	
DOI 10.22533/at.ed.28019090716	

CAPÍTULO 17	220
AZUL OU ROSA NÃO ME DEFINEM: UMA ANÁLISE DO ACESSO A EDUCAÇÃO SEGUNDO A IDENTIDADE DE GÊNERO	
Gabriel Andrades dos Santos João Felipe Lehmen	
DOI 10.22533/at.ed.28019090717	
CAPÍTULO 18	232
O DESRESPEITO À INTEGRIDADE FÍSICA E PSÍQUICA DOS ANIMAIS E SUAS POSSÍVEIS RELAÇÕES COM OUTRAS FORMAS DE MANIFESTAÇÃO DE VIOLÊNCIA HUMANA: UM OLHAR SOB O FOCO DA POLÍTICA PÚBLICA PROTETIVA DOS ANIMAIS	
Nilsen Aparecida Vieira Marcondes	
DOI 10.22533/at.ed.28019090718	
CAPÍTULO 19	263
POLÍTICAS PÚBLICAS PROTETIVAS DA INTEGRIDADE FÍSICA E PSÍQUICA DOS ANIMAIS NÃO HUMANOS: UMA REFLEXÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL	
Nilsen Aparecida Vieira Marcondes	
DOI 10.22533/at.ed.28019090719	
CAPÍTULO 20	287
TRANSFORMAÇÕES NOS HÁBITOS DE CONSUMO DA JUVENTUDE RURAL: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU/RS	
Silvana de Matos Bandeira Éder Jardel da Silva Dutra	
DOI 10.22533/at.ed.28019090729	
CAPÍTULO 21	300
AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AOS USUÁRIOS DE ALCOOL E DROGAS DO MUNICÍPIO DE SEROPÉDICA	
Cibele Araújo da Silva Ramona Marcelle dos Santos Lavouras Vanessa Cristina dos Santos Saraiva	
DOI 10.22533/at.ed.28019090721	
CAPÍTULO 22	311
HUMANIZAÇÃO NOS PRESÍDIOS: ESTUDO SOBRE GESTÃO SOLIDÁRIA	
João Luiz Mendonça dos Santos	
DOI 10.22533/at.ed.28019090722	
CAPÍTULO 23	322
DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO E PROCESSO ADMINISTRATIVO: UMA PREMISSE DO <i>FREEDOM OF INFORMATION ACT</i> (FOIA) NORTE-AMERICANO	
Andressa Sloniec Gerson De Rodrigues	
DOI 10.22533/at.ed.28019090723	

CAPÍTULO 24 335

A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL E SUA COMPLEXIDADE: UM ESTUDO DA INCORPORAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NAS EMPRESAS E DA PERCEPÇÃO TÉCNICA JURÍDICO-AMBIENTAL NO BRASIL

Marco Antônio Pontes Aires
Isabel Christine Silva De Gregori

DOI 10.22533/at.ed.28019090724

CAPÍTULO 25 349

EFETIVAÇÃO DO CONHECIMENTO ACERCA DOS DIREITOS DOS USUÁRIOS DO SUS

Davi Alves Moura
Erivalda Maria Ferreira Lopes
Francisca Adelanina Paulino da Silva
Lisley Medeiros Garcia
Rosa Camila Gomes Paiva
Sandra Fernandes Pereira de Melo

DOI 10.22533/at.ed.28019090725

CAPÍTULO 26 353

A EXTINÇÃO DE PUNIBILIDADE NOS CRIMES DE SONEGAÇÃO FISCAL: UMA ABORDAGEM GARANTISTA

Alessandra Knoll
Luiz Henrique Urquhart Cademartori

DOI 10.22533/at.ed.28019090726

CAPÍTULO 27 365

A METÁFORA DA CAÇA ÀS BRUXAS E SUAS REPRESENTAÇÕES: UMA ANÁLISE DA MEDIDA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA EXPOSIÇÃO DO DISCURSO JURÍDICO

Bianca Larissa Soares de Jesus Roso
Priscila Cardoso Werner

DOI 10.22533/at.ed.28019090727

CAPÍTULO 28 380

UMA VISÃO PARTICIPATIVA NA ABORDAGEM DAS DEMANDAS SOCIAIS NOS CURSOS JURÍDICOS COMO CONDIÇÃO ESSENCIAL DE CIDADANIA

Rosane Beatris Mariano da Rocha Barcellos Terra
Maria Paula da Rosa Ferreira
Thomaz Delgado de David
João Antônio de Menezes Perobelli
Rafaela Bogado Melchioris
Gabriel Dewes Monteiro

DOI 10.22533/at.ed.28019090728

CAPÍTULO 29 392

A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E A EXPERIÊNCIA “O MP VAI ÀS RUAS”, DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA, EM 2010

Alex Sandro Teixeira da Cruz
André Garcia Alves Cunha

DOI 10.22533/at.ed.28019090729

CAPÍTULO 30	403
O MEDIADOR COMO MEIO MATERIALIZADOR DO EXERCÍCIO DE CIDADANIA E DE HUMANIZAÇÃO DO PROCESSO	
Carolina Portella Pellegrini	
Carolina Mota de Freitas	
DOI 10.22533/at.ed.28019090730	
CAPÍTULO 31	418
NOVAS MÍDIAS, DEMOCRACIA E CIDADANIA: O EMBATE MODERNO DAS NOVAS FORMAS DE COMUNICAÇÃO NO AUXÍLIO DO EXERCÍCIO DA CIDADANIA VS O POSSÍVEL DISTANCIAMENTO DA VIDA PÚBLICA	
Eduardo da Silva Fagundes	
Luiz Henrique Silveira dos Santos	
DOI 10.22533/at.ed.28019090731	
SOBRE O ORGANIZADOR	432
ÍNDICE REMISSIVO	433

A AUTONOMIA FINANCEIRA CONDICIONADA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Bruna Lietz

Mestranda em Fundamentos Constitucionais do Direito Público e do Direito Privado na PUCRS

RESUMO: Este artigo tem como objeto a análise da autonomia financeira dos entes que compõe a federação brasileira diante a estruturação da partilha de rendas realizadas pela participação no produto da arrecadação com o objetivo de verificar condicionamentos a aquela por esta. Dispõe, por meio de análise das normas e de pesquisa bibliográfica, passando-se a exposição da organização política em tais e trazendo-se a partilha de rendas para ao final analisar estas frente a autonomia. Expõe que pela análise das normas que compõe a estrutura posta pela atual constituição brasileira e os preceitos do federalismo a autonomia financeira dos entes periféricos, no que tange a participação do produto da arrecadação, mostra-se condicionada aos entes centrais.

PALAVRAS-CHAVE: Autonomia financeira; Condicionamento; Federalismo.

THE FINANCIAL AUTONOMY CONDITION OF THE BRAZILIAN FEDERATION

ABSTRACT: The objective of this paper is to analyze the financial autonomy of the entities

that Brazilian federation is composed of in view of the structure of the participation in the revenue received by the participation in the product of the tax collection with the objective of verifying conditions for this autonomy. Through the analysis of norms and bibliographical research, passing the analysis of political organization of them and bringing the share of income to the goal of analyze them regarding autonomy. It excludes that, through the analysis of the norms that make up the structure established by the current Brazilian constitution and the precepts of federalism, the financial autonomy of the peripheral entities, as far as the participation of the collection product is concerned, is conditioned to the central entity.

KEYWORDS: Conditioning; Federalism; Financial autonomy.

1 | INTRODUÇÃO

Os ideias e princípios da organização estatal, dentre os quais está o federalismo no Brasil desde 1891, são fundamentais para a estruturação normativa constitucional, eis que a estruturação das instituições e do inter-relacionamento entre os integrantes de uma nação devem ser pautados por tais.

A Constituição Federal de 1988 traz expressamente a adoção do estado brasileiro

como federal, sendo composto em três níveis, unidos de forma indissolúvel, estruturando no texto constitucional as competências inerentes a cada esfera de governo e conferido autonomia aos mesmos para o exercício de tais.

A estruturação realizada tem fundamento na forma de estado adotada, o que nem sempre é isento de contradições e conflitos uma vez que as normas e regras que estruturam a federação brasileira podem não se apresentarem em conformidade aos pontos reconhecidos como de consenso aos estados ditos federais.

A autonomia dos entes, notadamente a financeira, surge neste contexto, uma vez que há normas estruturando as mesmas ao mesmo tempo que é inegável a sustentação dos entes federados subnacionais interferências do ente maior em seus recursos, notadamente pela partilha do produto da arrecadação, tornando elementar compreender o conflito realizando uma análise das normas constitucionais que estruturam a autonomia sob a perspectiva do federalismo.

Neste contexto surge a necessidade de questionar se a estrutura normativa realizada pela Constituição Federal de 1988 quando a partilha do produto da arrecadação, que compõe a discriminação de rendas de confere autonomia financeira aos entes, mostra-se adequada com os preceitos inerentes ao federalismo.

A análise da estrutura normativa constitucional da concessão de recursos aos entes federados e a verificação de possíveis interferências e condicionamentos tem-se como elementar para realizar posteriormente uma confrontação do estruturado com os valores das ordens federais.

Para se chegar em tal objetivo tem-se de percorrer um caminho onde se expõe a descentralização realizada pelo federalismo, especialmente a concessão de competência e a autonomia dos entes, e trazer uma exposição e análise do federalismo fiscal brasileiro.

Deste modo, o presente trabalho estrutura-se em quatro capítulos iniciando-se pela análise do conceito de federalismo e federação e expondo uma análise dos modelos existentes no Brasil.

No segundo capítulo busca-se demonstrar conceitos inerentes ao federalismo e a organização política decorrente deste, notadamente quando a concessão de competências aos entes que compõem a federação e a autonomia que os mesmos têm como prerrogativa para a execução destas, realizando um realce sobre a financeira.

No terceiro capítulo realiza-se uma exposição do federalismo fiscal brasileiro através das normas constitucionais que definem a distribuição de rendas entre os entes da federação brasileira, especialmente no que tange a partilha do produto da arrecadação e a concessão de competência tributária em tais tributos.

Por fim, no quarto capítulo, analisa-se as normas responsáveis pela distribuição de recursos entre os entes federativos e sua existência ou não de compatibilidade com a autonomia financeira necessária para que os entes possam exercer suas competências no contexto de um estado estruturado sob a forma federal.

Como considerações últimas o presente trabalho busca demonstrar a existência

de interferências que formam a estruturação da federação brasileira destoante dos preceitos do federalismo, notadamente por fazer com que a autonomia seja condicionada.

2 | A AUTONOMIA FINANCEIRA CONDICIONADA DO FEDERALISMO BRASILEIRO

2.1 Federalismo e modelos de estado federal

O ideário federativo ou a associação com traços federativos remontam à antiguidade, entretanto tais alianças foram temporárias e com objetivos limitados (DALLARI, 1986, p. 07) de modo que é possível considerar que nenhuma formação anterior a norte-americana constituíram verdadeiro estado federal. A sua origem doutrinária é encontrada em obras como Política de Johannes Althusius e no Espírito das Leis de Montesquieu. Entretanto, o federalismo no mundo moderno foi contribuição dada pelos norte-americanos, que não somente utilizaram um modelo federativo proposto na doutrina liberal francesa, mas também o implementaram mostrando a viabilidade de desta nova forma de organização estatal.

Deste modo, o federalismo teve sua estruturação real com a federação norte-americana que se tornou fonte de inspiração para outras federações posteriores, que ao se formarem com base nas peculiaridades que lhe eram próprias usaram aquela como fonte. A técnica organizatória de cada estado oferece notas típicas, de forma que “não há tipo exclusivo de Estado Federal e, com propriedade, pode-se sustentar a existência de *tipos nacionais de federalismo*” (HORTA, 1958, p. 15).

Deste modo, formou-se outras federações, destacando-se entre elas a alemã que com arranjos organizatórios próprios estruturou aos pontos de consenso inerentes ao federalismo com seus próprios contornos.

Os modelos, germânico e norte-americano, são os principais modelos de federações existentes e suas estruturações inspiraram diversos outros modelos federais como ocorreu no Brasil em que a estruturação do federalismo recebeu influências de ambos os modelos.

A federação brasileira que se forma com influências externas e diante das peculiaridades que são próprias ao seu contexto social transformou-se no curso do tempo de forma a se chegar no atual estágio, sendo elementar a exposição deste processo para a compreensão da sua estrutura na atualidade.

2.1.1 O federalismo brasileiro

A federação brasileira é marcada por grandes períodos de centralização do poder, de forma a se falar que em uma análise rigorosa da realidade brasileira frente aos elementos definidores do estado sob a forma federal o Brasil jamais esteve

organizado plenamente de tal modo.

Aliás, tal afirmação tem em consideração a realidade brasileira no período, eis que embora a ordem jurídica afirmasse que nosso país adotasse e adote a forma federativa com todos os elementos que lhe são inerentes há uma discrepância com o concretamente praticado (TORRES, 2014, p. 29).

A origem do federalismo no Brasil reflete isto uma vez que instituído por um decreto do poder central em um estado unitário, com diferenças regionais e culturais e com estados não autônomos, adotando como modelo o norte-americano cuja realidade era complementemente diversa da nossa, sendo impossível adaptar os fatos da realidade ao modelo importado (FERRERI, 1995, p. 15).

Em decorrência disto, embora a Constituição de 1891 represente juridicamente uma grande ruptura com o período anterior, se sobrepôs o descompasso entre o texto constitucional e a natureza do poder exercida, havendo uma recentralização do poder político nas capitais dos grandes estados, além do controle oligárquico e das autoritárias intervenções estatais.

A revisão constitucional de 1926, que ocorre em virtude de contestações sociais ao sistema, teve o efeito de alicerçar em base constitucional o autoritarismo presidencialista (ZIMMERMANN, 2014, p. 312), tendo agravado o problema do federalismo, eis que de fato restringiu a autonomia dos Estados caracterizando-se por ser autoritária e centralista.

Com crise política e as mudanças socioeconômicas em 1930 aniquilou-se o sistema jurídico constitucional anterior sofrendo o federalismo impacto do autoritarismo instalado. Em decorrência da revolução constitucionalista de 1932 foi outorgada a Constituição de 1934 cujos idealizadores “desejavam vedar qualquer atribuição de soberania a outra esfera que não fosse a União federal” (FERRERI, 1995, p. 30) que embora mantivesse o federalismo como modelo político, realizou uma centralização ainda maior dos poderes no órgão central.

Não obstante o federalismo já estivesse configurado apenas no texto constitucional frente ao contexto fático, com o golpe de 1937, a implementação do regime ditatorial o Brasil passou a ser um verdadeiro estado unitário.

O contexto somente altera-se com a constituição de 1946, que foi elaborada em desejo de maior conformação entre teoria e prática, reestabelecimento o federalismo o seu prestígio através das autonomias estaduais, da regulamentação das hipóteses de intervenção federal, reconhecimento dos.

Com o golpe militar em 1964, ainda que mantido a forma federal, o poder executivo da União restou fortalecido e a administração nacional centralizada, sendo esta a realidade das constituições outorgadas de 1967/1969, justificando-se em um federalismo cooperativo, uma vez que se tinha um estado unitário com autoritarismo centralizador. Com a edição do AI-5 foi extinta a federação em termos jurídicos-constitucionais, havendo um estado unitário.

A nova ordem constitucional, 1988, tem seu assento constitucional em uma

constituição democrática, republicana, sendo grande garantidora de direitos e garantias, repartindo os poderes em nível vertical e horizontal, e que elegeu o federalismo, entretanto, não houve uma revitalização do princípio federativo estando marcado pela centralização em favor da União como observa Janice Helena Ferrari (1995, p. 35):

[...] nosso modelo federativo é substancialmente centralizador, impondo aos Estados uma racionalização global rígida de estrutura e funcionamento dos poderes, conflitando com os princípios definidores das autonomias regionais e locais, consagradores da solução federativa. A solução enunciada na Constituição de 1988, apesar de avançada, reflete novamente a tendência centralizadora no executivo federal, sem participação expressa dos Estados interessados, principalmente no tocante ao poder econômico.

Nestes termos, embora a reformulação do federalismo tenha imposto limites aos poderes federais, corrigindo distorções oriundas do processo centralizador dos anos anteriores – repartição de competências entre os entes fundou-se na técnica clássica de enumerar poderes da união e deixar remanescentes aos Estados, além de definir explicitamente poderes aos municípios, entretanto, a realidade legiferante da união é exaustiva pouco sobrando aos estados.

Isto reflete-se também na distribuição de recursos entre os entes federativos, onde a ordem constitucional realizou uma redistribuição dos recursos muito aquém do desejado, além de não ter havido uma redução dos recursos da união proporcional aos encargos, sem contar que não promoveu a redistribuição plena de competências que poderiam ser exercidas pelos entes descentrais, gerando um federalismo fiscal irracionalmente elaborado, cujo reflexo é também um sistema tributário de tal sorte.

Deste modo, não obstante a adoção do federalismo como estrutura de estado no Brasil pela constituição, há a centralização na própria ordem jurídica de poderes nas mãos da União em contraposto a autonomia dos entes subnacionais que é característica dos estados organizados em tal formatação.

2.2 Federalismo e a organização política

A estruturação de um estado sob a forma federal pressupõe a descentralização política em diferentes níveis de governo, sendo que tal não se dará de forma idêntica a todos que lhe adorarem uma vez que cada federação formará sua própria organização por meio de aplicação dos aspectos comuns do federalismo em seu sistema econômico, social e cultural.

Deste modo, a descentralização política em no mínimo dois níveis de governo, aspecto comum do federalismo, será aplicada em todas as federações, mas a sua concretização em cada uma delas terá contornos próprios e oscilações.

A divisão de poder entre níveis tem assento em uma constituição rígida que garantirá o exercício pelos entes da parcela que lhe foi conferida pela ordem constitucional que lhe fundamenta por meio da consagração de autonomia, que se refletirá na organização política e na estruturação da federação.

Assim, a declaração de um estado como federal não o faz por si só dotado dos

princípios inerentes ao federalismo, pois ainda que se estruture considerando as suas peculiaridades os valores e preceitos atinentes a concepção de estado aqui referida devem estar presentes, sendo isto que lhe definirá como uma federação como observa Derzi e Bustamante (2016, p. 12):

[...] sob esse enfoque, mais importante do que determinar, por exemplo, se um determinado Estado é ou não 'federal' é estabelecer se (e em que medida) a sua organização política estruturada de maneira a atender às exigências normativas do denominado 'princípio federativo' e se ela apresenta, ou não, uma resposta adequada às justificações normativas apresentadas pelos princípios que se escondem por atrás do modelo federativo.

Tais considerações nos mostram que a organização política e a estruturação de partilha do poder na federação brasileira realizada pela Constituição de 1988 é o que reflete a aproximação ou o distanciamento pelo nosso estado dos valores e preceitos do federalismo, especialmente a efetiva autonomia dos entes subnacionais para o exercício da parcela do poder que lhe foi concedido através das competências que lhe forma outorgadas.

As previsões constitucionais que materializam a autonomia conferindo a possibilidade dos entes se organizarem, governarem e administrarem de forma autônoma são fundamentais, entretanto, por si só, não tornam possível o exercício das competências, sendo pressuposto destas a autonomia financeira.

Neste sentido, a partilha de competências e a autonomia dos entes para a sua execução estão intimamente ligadas com a forma como as rendas são repartidas na federação, pois não havendo equilíbrio entre tais ou então a incondicionalidade dos recursos os entes não conseguiram executar as competências conferidas de forma autônoma (DALLARI, 1986, p. 20).

A estruturação das normas de distribuição de rendas são, então, as disposições que permitiram observar os valores e preceitos atinentes a concepção do federalismo na federação brasileira, razão pelo qual a análise da estrutura do federalismo fiscal, especialmente no que tange os recursos que garantem a autonomia, torna-se de fundamental relevância.

2.3 O federalismo fiscal brasileiro

A estruturação no estado federal da partilha de rendas representa a materialização autonomia financeira dos entes que lhe compõem, ou seja, é a aplicação concreta do federalismo em tal aspecto. Nestes termos, a análise das regras definidoras da partilha torna possível verificar como se dá a autonomia em uma federação, mas não somente isto, pois também demonstram o grau e as possíveis contradições entre o sistema estruturado e o preceitos e valores do federalismo.

A repartição de rendas mostra-se ponto fundamental para a existência da autonomia dos entes, estando ao lado desta relevante importância a complexidade em realizar a sua estruturação em uma federação, pois além de considerar diversos

elementos, tem a necessidade de apresentar equilíbrio entre os recursos e as atribuições decorrentes da descentralização de forma que os entes possam ser autônomos financeiramente dentro do que a ordem lhe reserva como observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1996, p. 44):

[...] a existência real de autonomia depende da previsão de recursos, suficientes e não sujeitos a condições, para que os Estados possam desempenhar suas atribuições. Claro que tais recursos hão de ser correlativos à extensão dessas atribuições. Se insuficientes ou sujeitos a condições, a autonomia dos Estados-membros só existiram no papel em que estiverem escritas a Constituição. Daí o chamado problema da *repartição de rendas*.

No federalismo brasileiro, a discriminação constitucional de rendas com o objetivo de garantir autonomia aos entes consubstancia-se em uma combinação entre atribuições de competências tributárias exclusivas ao mesmo tempo que estabelece um sistema de transferências de recursos que conferem aos entes parte do produto da arrecadação dos tributos de outros.

A atribuição de competências tributárias exclusivas corresponde a divisão do poder de tributar entre os níveis de governo do estado federal, conferindo, assim, a cada esfera o exercício da autonomia legislativa e administrativa sobre esta parcela de poder com o objetivo de arrecadar os recursos necessários para fazer frente as suas competências.

Em sentido diverso se dá a partilha da arrecadação que pressupõe um direcionamento das competências tributárias e, conseqüentemente, dos recursos em um dos entes para posteriormente serem os mesmos distribuídos, sendo, entretanto, isto justificável frente a realidade das federações, como a brasileira, que apresenta grandes heterogeneidades, além de outros aspectos econômicos, tributários e históricos.

Deste modo, a federação brasileira ao garantir a autonomia financeira dos entes confere competências tributárias aos três níveis de governo, mas realiza uma centralização dos tributos de maior vulto econômico e que originam a maior parcela do arrecadado nas competências da União, havendo um desequilíbrio, que seria corrigido pela partilha do produto da arrecadação de alguns dos tributos.

A análise desta ordem permite verificar que o federalismo fiscal estruturado na Constituição é previsor de instrumentos para garantir as autonomias dos entes, sendo instrumento disto a concessão da capacidade tributária a um ente ao passo que os outros entes se concede o direito a determinado percentual sobre o produto da arrecadação do mesmo, o que torna possível a variação do montante arrecadado conforme a vontade do ente titular da competência.

A grande relevância disto surge considerando que a competência tributária compreende a competência legislativa plena (MACHADO, 2011, p. 274), ou seja, ao mesmo que o ente tem a capacidade para instituir ou aumentá-lo – o que traz um impacto positivo no produto da arrecadação – também o tem para renunciar as receitas com finalidades decorrentes de suas competências ou então realizar outras

modificações na legislação tributária o que impacta negativamente no produto da arrecadação.

Desde modo, a estruturação das rendas como posta hoje permite que um ente para cumprir suas competências e com base na sua competência tributária conceda benefícios fiscais ou realizem modificações em sua legislação que irão impactar negativamente no produto da arrecadação e nos valores que são transferidos aos entes subnacionais para garantir sua autonomia, logo, sua auto-organização.

A adoção pelo nosso estado da forma federativa impõe a necessidade de se realizar a análise de tais regras conforme os preceitos que lhe são inerentes ao federalismo, notadamente quando a autonomia financeira dos entes especificamente diante da realidade financeira da federação brasileira.

2.4 A partilha do produto da arrecadação e as autonomias financeira condicionada

A construção normativa do estado federal pressupõe a adoção de determinados princípios, técnicas e instrumentos operacionais que receberão definições individualizadas e contrastantes nos diversos modelos reais do federalismo (HORTA, 2010, p. 276).

A autonomia dos entes surge dentre os aspectos comum a todos os estados organizados sob a forma federal, razão pelo qual a sua adoção é pressuposta nestes, não obstante o federalismo, aprioristicamente, não guarde as definições ou particularidades relacionadas a estruturação do estado federal real, pois tais decorrerão da peculiar construção de cada modelo.

A constituição, base jurídica do estado federal, surge como o instrumento em que as autonomias serão previstas e estruturadas dentro das peculiaridades existentes, sendo que tal refletirá a “preferência do constituinte federal por determinada concepção de Estado Federal e a atuação desses fatores extraconstitucionais irão conduzir, de forma convergente ou não, ao tipo real de organização federal em determinado momento histórico” (HORTA, 2010, p. 274).

A federação brasileira quando analisada nestes termos revela-se centralizada eis que grande parte do poder, competências e recursos, foi mantido no órgão federal nacional, embora tenha-se promovido a descentralização por meio de competências concorrentes e transferências intergovernamentais e, principalmente, competências tributárias originárias. No entanto, a extensão das competências dos entes subnacionais mostra-se reduzida, tendo em vista que as competências se autolimitam, entretanto, os entes ainda permaneceriam autônomos dentro da parcela de poder que lhe corresponde.

O ideário de autonomia corresponde à liberdade, o exercício pleno dos entes do autogoverno, da auto-organização e da autoadministração dentro da parcela de competências lhe conferidas, com recursos financeiros suficientes a tais, que

são auferidos de forma também autônoma. Deste modo, o estabelecimento de condicionamentos, notadamente através de uma dependência entre entes condiciona a autonomia, se não a eliminam.

Os termos da estruturação da divisão do poder, especificamente as regras que materializam a autonomia, serão no contexto do estado federal aquelas que revelarão se os entes são autônomos ou há condições para o seu exercício, destacando-se na federação brasileira a repartição de rendas entre os entes através de partilha do produto da arrecadação haja vista a sua relevância que ultrapassa sua análise dos aspectos tributários e financeiros para ingressar em questões relacionadas a nossa estrutura de estado.

A definição de que a autonomia financeira dos entes se dá pela conjugação da atribuição de competência com a partilha do produto da arrecadação demonstra que a ordem constitucional não somente prevê que serão os entes autônomos, indo além ao conferir recursos financeiros em tal discriminação de rendas, razão pelos quais pode-se afirmar que há este aspecto do federalismo.

A autonomia, embora garantida por duas formas de discriminação de rendas, tem, para os entes subnacionais, a partilha do produto da arrecadação como principal fonte de recursos, uma vez que os decorrentes da arrecadação dos tributos na sua competência são inferiores a estes.

A relevância assumida pela partilha do produto da arrecadação no contexto da distribuição dos recursos financeiros na federação brasileira leva à verificação de que não há em tal forma a partilha adequada do poder entre os entes, sendo correspondência disto a centralização deste nos entes maiores, que serão os titulares das competências e da parcela referente a estes recurso.

A centralização das competência tributária é realizada por razões históricas no Brasil, mas também pelas necessidades decorrentes de questões tributárias, como a necessidade de uniformidade; de aspetos econômicas, como a necessidade de o estado intervir na economia; bem como pela realidade fática da federação, como as heterogeneidades existentes.

O grande problema da partilha do produto da arrecadação reside exatamente na concessão da competência tributária a um ente diverso daquele que receberá os recursos com o fim de ter sua autonomia financeira efetivada, o que permite que o exercício das atribuições de um ente gere impacto no valor que será arrecadado, objeto da partilha e que servirá para os entes serem autônomos, sem que haja qualquer tipo de compensação entre os entes na federação brasileira.

A centralização dos recursos no poder central para posterior distribuição tem sido um fator de perda da autonomia dos entes que receberam parte do produto da arrecadação (RAMOS, 2013, p. 90), mostrando-se contrário a tal preceito no federalismo, pois esta pressupõe neste contexto a suficiência de recursos e a sua incondicionalidade.

A aplicação concreta da autonomia financeira na federação brasileira mostra-se,

nestes termos e ainda que parcialmente, condicionada, decorrendo tal de a legitimidade do ente central realizar alterações na legislação para cumprir as suas competências.

O condicionamento faz com que os entes menores somente possam exercer as suas competências dentro dos recursos financeiros decorrentes da partilha após os entes centrais já terem exercidos suas competências tributárias, o que permite observar uma sobreposição de importância nas competências atribuídas aos entes, conferindo a ordem legitimidade para que em um primeiro momento os entes centrais realizem suas atribuições, para, sucessivamente, efetivar os entes periféricos as suas.

Deste modo, embora tenha a constituição definido recursos para os entes subnacionais exercerem sua autonomia, os mesmos, além de serem insuficientes, em parte então sujeitos a interferências do ente central como observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2010, p. 234):

[...] mesmo sendo as transferências automáticas e fixadas na Constituição a autonomia dos entes subnacionais e a eficiência da prestação dos seus encargos públicos tem sofrido grande trauma do exercício de política fiscal pelo ente nacional, pois parte do valor que seria devido aos entes menores é sacrificada em prol da política fiscal do ente maior. Em razão disto, a excessiva dependência dos entes subnacionais em relação a União, combinada com a incerteza do recebimento dos recursos previstos, resulta em verdadeiro caos do federalismo brasileiro.

Este condicionamento dos recursos necessários a autonomia implica em planos práticos não só em redução do montante arrecadado, mas na imprevisibilidade pelos entes periféricos do montante de recursos a serem partilhados em decorrências de legislação tributária superveniente que afeta não somente a autonomia financeira, mas interfere em todo o planejamento realizado através de leis orçamentárias.

Assim, no nosso contexto federativo, há uma hierarquização entre os entes no sentido de que as competências exercidas por um ente são mais amplas às dos demais entes, eis que para a consecução daquelas é legítimo o sacrifício destas, como se não fossem todos os entes que compusessem um todo, sendo a recíproca verdadeira, ou seja, sem dúvida devem os estados e municípios atuarem em prol do todo unitário, mas não ao sacrifício da sua autonomia, mas sim em um sistema de cooperação e não de subordinação.

A estruturação da partilha do produto e a centralização das competências tributárias fonte dos recursos, considerados frente a autonomia financeira dos entes leva a colocação de que a ordem jurídica define ser os entes autônomos, coadunando-se com a ideia de autonomia inerente ao federalismo, entretanto, a estrutura que garante a distribuição dos recursos e a autonomia, aliados aos fatores extraconstitucionais, demonstra que a mesma não é plena, mas sim condicionada a vontade dos entes centrais da federação não se harmoniza com o ideário federativo como observa Celso Bastos (1995, p. 96).

Nestes termos, embora as regras estruturantes do estado federal a princípio coadunaram-se aos seus princípios, técnicas e instrumentos na federação brasileira estrutura pela partilha conflita com a autonomia plena no campo de suas competências

fazendo que o federalismo se aproxime apenas de seus ideários teoricamente como garantia, mas não através dos meios que se revelam destoantes, colocando os entes periféricos em uma autonomia condicionada a vontade dos demais entes.

CONCLUSÃO

O presente artigo pretendeu analisar um dos aspectos que identificam o estado sob a forma federal que corresponde a autonomia financeira dos entes através de uma análise do conjunto de normas constitucionais que estruturam este ponto, que tem sido fonte de conflito nas relações intergovernamentais brasileiras.

A análise que teve como fundamento a adoção da forma federal pelo Brasil, tornou possível verificar que o elemento essencial das federações, a autonomia dos entes subnacionais, não obstante seja garantida nos termos da constituição, a sua estruturação na ordem constitucional pelo conjunto de normas correlatas aos seus aspectos financeiros permite seu condicionamento pelo ente nacional gerando uma espécie de superioridade nas competências conferidas a este.

A verificação deste condicionamento dos recursos destinados aos entes subnacionais pelo ente central não exclui a autonomia, eis que permanece aqueles autônomos para exercerem a competência dentro do que lhes couber, entretanto traz consequências negativas para as relações entre os entes, criando uma espécie de concorrência não saudável uma vez que o estado é uma unidade de todos, cujos atos de um refletem-se sobre os demais.

Ainda, a conclusão desta subordinação leva a verificar que o constituinte ao mesmo tempo que adotou a forma de estado federal que pressupõe a igualdade entre os entes que tem como consideração todas as competências outorgadas aos componentes do estado terem igual peso, realizou a partilha de rendas elegendo as competências materiais exercidas pela União como de maior relevância do quadro federativo, eis que somente após o exercício destas é que os demais entes exerceram as suas.

A análise de outras estruturas institucionais e outros elementos, inclusive leis e regras, que tem sua atuação correlacionada ao ideário federativo quando a contribuição para a efetivação ou não deste na ordem jurídica e seus reflexos na realidade tem extrema relevância de forma com que futuros estudos, que utilizando a ciência política, podem compreender e analisar a realidade jurídica e fática de percepções que o direito ainda não o fez.

O ideário federativo no Brasil, não obstante as considerações específicas realizadas no presente artigo, não deve ser visto como uma forma de estruturação a ser mudada, mas sim aperfeiçoada, eis que a realidade social, marcada pela heterogeneidade, encontra nessa união das diferenças a melhor forma de ser preservada, em seus pontos positivos e corrigida, no que há de negativo, fazendo do federalismo um tema de grande relevância a ser estudado.

REFERÊNCIAS

- BASTOS, Celso Ribeiro. A Federação e o Sistema Tributário. **In: BASTOS, Celso Ribeiro (Coord.). Por uma nova federação.** 1.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 96-119
- BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de; DERZI, Misabel de Abreu Machado. O princípio federativo e a igualdade: Uma perspectiva crítica para o sistema jurídico brasileiro a partir da análise do modelo alemão. **In: DERZI, Misabel de Abreu Machado (Coord.). Em Federalismo, justiça redistributiva e royalties do petróleo: três escritos sobre direito constitucional e o Estado federal brasileiro.** 1.ed. Belo Horizonte: Arraes, 2016. p. 5-40
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal.** 1.ed. São Paulo: Ática, 1986.
- FERRERI, Janice Helena. A federação. **In: BASTOS, Celso Ribeiro (Coord.). Por uma nova federação.** 1.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 15-35
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 1996.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro à luz da Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo,** Rio de Janeiro, p. 1-10, jan. 1990.
- HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional.** 5.ed. Belo Horizonte: DelRey, 2010.
- HORTA, Raul Machado. Problemas do Federalismo. **In: HORTA, Raul Machado et al Perspectivas do Federalismo Brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 1958. p.11 - 46
- HORTA, Raul Machado. Evolução política da federação. **Revista de ciência política,** Rio de Janeiro, p. 30-63, 1969.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. Composição da Federação Brasileira. **In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (Coord.). O Federalista Atual: Teoria do Federalismo.** Belo Horizonte: Arraes, 2013. p.84-92
- TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum Direito financeiro e Econômico,** ano 3, n. 5, p.25-54, 2014.
- ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

ATORES, INSTITUIÇÕES E O DESENHO ORIGINAL DO REGIME DE BEM-ESTAR BRASILEIRO

Oleg Abramov

Doutor em Ciências Sociais – UFJF/PPGCSO

oleg.saude@gmail.com

RESUMO: O objetivo do trabalho é empreender uma análise contextual da agenda social de âmbito federal desenvolvida na Era Vargas (1930-1945). As condições criadas pela modernização econômica e estatal e pelo desenvolvimento de novos atores propiciaram a elaboração do primeiro aparato de proteção social articulado nacionalmente. O desenho original do Regime de Bem-Estar Brasileiro foi centrado na regulamentação do trabalho e na previdência, legando ao Brasil uma modalidade de proteção fortemente dependente da integração ao mercado de trabalho e, por isso, excludente em relação à população mais vulnerável.

PALAVRAS-CHAVE: Regime de Bem-Estar Brasileiro; Política Social; Era Vargas (1930-1945)

ACTORS, INSTITUTIONS AND THE ORIGINAL DESIGN OF THE BRAZILIAN WELFARE REGIME

ABSTRACT: The objective of the work is to undertake a contextual analysis of the federal

social agenda developed in the Government Vargas (1930-1945). The conditions created by economic and state modernization and the development of new actors led to the elaboration of the first nationally articulated social protection apparatus. The original design of the Brazilian Welfare Regime focused on labor regulation and social security, leaving Brazil with a form of protection strongly dependent on labor market integration and, therefore, excluding the most vulnerable population.

KEYWORDS: Brazilian Welfare Regime; Social Policy; Government Vargas (1930-1945)

1 | INTRODUÇÃO

O Regime de Bem-Estar é constituído por um conjunto integrado de políticas sociais produzidas pelo Estado moderno com o objetivo de responder aos dilemas gerados, ressignificados ou intensificados pela operação da exploração capitalista. Sendo um fenômeno essencialmente nacional, o caso brasileiro é eixado por um longo processo de amadurecimento de políticas inicialmente esparsas e desarticuladas que em uma visão retrospectiva acabaram convergindo para a conformação do singular desenho de Seguridade Social consagrado no texto constitucional de 1988. Sendo assim, o objetivo

central deste trabalho é analisar contextualmente em seu marco original as ações adotadas, ou ausência de ação, nas áreas da previdência, saúde e assistência social.

Cada caso concreto de Regime de Bem-Estar é produto de uma dada trajetória histórica. Para compreender seus traços específicos é necessário averiguar o comportamento de determinados atores circunscritos por ambientes que os afetam. Dessa maneira, parte-se da análise da relação estabelecida ao longo do tempo entre pelo menos três atores: o Executivo do Estado, que quando tem somado a si a burocracia, se apresenta como “pessoal do Estado”, capitalistas e trabalhadores assalariados. Tais encontram-se imersos em dois ambientes institucionais, um político e outro econômico. No primeiro verifica-se o contexto político com suas regras e espaços decisórios. É neste que se avalia, dentre outros, o nível de capacidade do Executivo do Estado, ou seja, mensura-se o poder do governo decidir e implementar sua agenda. O ambiente institucional econômico é formado por duas esferas, uma interna e outra externa à firma, nas quais se verifica respectivamente os resultados das características do regime de acumulação e a resultante da interação da empresa com outras estruturas e agentes.

A intercessão de ambientes com características específicas determina o “peso” relativo de cada ator nas interações políticas, condiciona o leque de escolhas possíveis e exerce influência na ação pretendida que passa por determinadas formas de conflito e cooperação.

Além desses fatores, também são relevantes em contextos específicos: os atores eventuais, especialmente aqueles que surgem da estratificação oriunda de demandas ou políticas públicas realizadas, a dependência de trajetória das políticas já existentes e o ambiente internacional com suas agências e flutuações.

Com base nesse referencial, o trabalho aborda panorâmica e contextualmente os processos que resultaram no desenho original do Regime de Bem-Estar Brasileiro. Na conclusão descreve-se a resultante relacionada a forma como se dá a interação entre Estado e mercado na oferta das políticas públicas, seu financiamento e escopo (clientela contemplada). Também é avaliada sua capacidade de produzir maior ou menor grau de desmercadorização e de reforçar ou superar a modalidade de estratificação social dominante no mundo capitalista que conecta as chances de vida e o bem-estar à inserção no mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990), bem como procura-se averiguar seus efeitos na geração de liberdade em relação à arranjos tradicionais de bem-estar (ESPING-ANDERSEN, 1999; FERRERA e RHODES, 2000; DRAIBE, 2008).

Ao longo do período imperial, o Estado foi sendo paulatinamente montado sobre uma estrutura que alijava a imensa maioria da população dos processos políticos. O próprio instituto da escravidão apartava milhares do reconhecimento de qualquer modalidade de subjetividade jurídica. É fato incontestável que o País se formava desprovido o povo de direitos básicos de cidadania. A luta por melhorias sociais se dava, muitas vezes, pelas irrupções de revoltas e, via de regra, era desfechada com o massacre dos rebelados. Permaneceu assim também após o fim da escravidão e da

Proclamação da República.

A abolição do trabalho escravo concluiu o processo de paulatina interrupção do mercado de mão de obra cativa, transferindo milhares da condição mercantilizada para a forma de trabalho assalariado, o que significava que este contingente passaria a dispor-se no mercado em condição mercadorizada, sem que para isso, tivesse sido organizado qualquer dispositivo que assegurasse processos inclusivos para a conversão. Praticamente toda população de ex-escravos foi submetido desde então, à posições sociais extremamente precárias (SOUZA, 2017).

Em contrapartida, a pobreza seguiu avaliada como sendo a resultante da incapacidade ou de falha individual; os sujeitos eram culpabilizados por seu fracasso como se tratasse de questão pessoal (FLEURY, 1994). Os arranjos de bem-estar encontravam-se restritos a duas modalidades: à provisão ofertada pela unidade familiar e à ação caritativa de entidades não estatais, principalmente religiosas. Neste período, salvo alguma ação pontual, eram praticamente imperceptíveis as iniciativas públicas de amparo e proteção. Além disso, o acesso a este tipo de serviço social era condicionado à submissão a alguma modalidade de dominação, fosse no ambiente doméstico, no qual os indivíduos se encontravam sob os rigores do controle patriarcal, seja no público, aonde a Igreja Católica exercia constrangimentos dogmáticos.

Kerstenetzky (2012) salienta que as primeiras iniciativas de proteção social foram dirigidas aos servidores públicos, civis e militares, ainda ao final do século XIX, aspecto que distingue a experiência brasileira. Em seguida, nas primeiras décadas do século XX, foram introduzidos os seguros coletivos. Ao longo deste incipiente percurso houve produção de uma legislação social que, mesmo não constituindo um conjunto combinado, vinha responder a alguns efeitos da industrialização nascente. Porém, tais políticas só puderam se amalgamar em uma totalidade articulada como Regime quando o processo de modernização estatal e econômica ganharam vulto sob o governo Vargas a partir de 1930.

Os autores, em geral, realçam dois momentos de importantes inovações no período que antecede a Constituição de 1988. Santos (1979) julga serem os arcos temporais o que se estende de 1930 a 1943 e o que vai de 1966 a 1971. Draibe (1992), por sua vez, concordando com a noção de dois momentos, destaca que o primeiro teria sido de 1930 a 1945 e o outro, igualmente, de 1966 a 1971. O terceiro momento, que abre uma nova e importante fase do Regime, seria o da Constituição de 1988, especialmente com as novidades instituídas nas áreas enredadas pela Seguridade Social. Kerstenetzsky sugere outra periodização composta por três “ondas longas de inovação institucional e difusão de direitos sociais” (2012, p. 181) que acompanha a clássica subdivisão da história política recente: de 1930 a 1964, anos do bem-estar corporativo, de 1964 a 1984, anos de universalismo básico e o pós-1988 qualificado como período de universalismo estendido.

Não obstante as modificações verificadas nas décadas de 60 e 80, assim como os ajustes incrementais brandos realizados nos interlúdios que separam os períodos

de inovações, o desenho firmado na primeira fase condiciona fortemente as alterações realizadas na história subsequente, mesmo naqueles de mudanças mais intensas. O Regime de Bem-Estar Brasileiro começa a ser efetivamente montado a partir da década de 30, assim sendo, é neste período que se depositam suas características essenciais.

O trabalho é composto por duas seções, a primeira se dedica a apresentar os elementos contextuais que circunscrevem a formatação do Regime em seu desenho original; enquanto a segunda, focaliza particularmente a previdência, saúde e assistência social, ou seja, as políticas públicas que conformariam, décadas mais tarde, a Seguridade Social.

2 | ATORES E INSTITUIÇÕES NA ERA VARGAS

O ambiente internacional torna-se favorável ao desenvolvimento nacional autônomo em decorrência dos efeitos da crise de 1929 e da Segunda Guerra Mundial. O primeiro foi fundamental para conter o poder das oligarquias, abrindo caminho para o golpe de 1930, o segundo permitiu ao País negociar com o Imperialismo, arrefecendo a pressão antiindustrialista que limitava o progresso do Brasil.

O golpe que levou Vargas ao poder resultou da ação de uma coalizão heterogênea e difusa que se formou em meio à crise econômica e institucional da virada da década de vinte e envolveu setores sociais e políticos diversos, dos reformistas radicalizados às velhas oligarquias tradicionais. Muito se discutiu sobre a envergadura histórica desse acontecimento, independente da interpretação fina que cada vertente, escola ou autor sustenta, percebe-se que o golpe de 30 se desenrolou sem expressiva participação popular, instaurou um novo e híbrido grupo no poder que, incapaz de assumir de imediato um projeto definido, optou por um arranjo que mesclava interesses diversos e que, objetivamente, incorporou o projeto de modernização político-administrativa e econômica, produzindo, como resultado, o reforço do Estado e da acumulação capitalista que se generalizou adiante.

No ambiente institucional econômico, a característica mais marcante foi o avanço da industrialização objetivando a substituição de importações, que ocorria com o patrocínio do Estado e sob o signo do “nacional-desenvolvimentismo”, uma síntese de estratégia, prática e ideologia que permeou o processo de modernização e que, de acordo com Motta (2000), surgiu fundado na concepção de que o Estado precisaria atuar tanto como planejador quanto como agente econômico que forneceria os pilares para seu sucesso. De acordo com Fiori (1985), tal estratégia pode ser compreendida através de cinco dimensões: 1) proteção à indústria nacional; 2) mobilização de fontes de financiamento para a indústria; 3) criação de infraestrutura básica para o desenvolvimento; 4) atuação como produtor em alguns casos, e; 5) controle do movimento operário.

Conseqüentemente, na esfera externa a firma, houve robustecimento da empresa

nacional. Resultante da ação intencional do governo que gerou largo impacto na composição das forças sociais dispostas até então.

Sob influência de Saes (*apud* BOITO JR, 1982) e Boito Jr (1982) destaca-se três grupos economicamente dominantes no Brasil daquela época: latifundiários e as frações de capitalistas comercial e industrial. Até 1930 é sabido que o setor economicamente mais poderoso e, derivado desse fato, politicamente dominante, eram os latifundiários. Associados a este desenvolveu-se mimeticamente uma forte burguesia compradora e vendedora que se beneficiava da dependência do fluxo de mercadorias não produzidas no Brasil. Até então, os empresários da indústria operavam à margem, beneficiados sobretudo pelas janelas de oportunidade decorrentes de crises e guerras que impactaram o ambiente internacional. Quando Vargas assume intencionalmente a prioridade pela industrialização, enseja modificar as forças econômicas e a relevância política de cada classe e fração. Mas até que os capitalistas do setor industrial se firmassem, o Estado atuou como principal ator que planeja, decide e realiza. Os investimentos em infraestrutura, o crédito e a opção pela configuração de mercado fechado (DELGADO, 2001), foram as ações mais relevantes para selar o apoio do empresário nacional ao governo e a seu projeto.

Consequentemente, nas interações que se processam na esfera externa à firma, o governo operou como ator mais relevante na coordenação das ações, decidindo pela predominância das práticas protecionistas que otimizaram o desenvolvimento da firma nacional com relevante grau de autonomia em relação ao capital estrangeiro. Os investimentos externos jamais foram rejeitados, mas o governo se esmerou por exercer, na medida do possível, controle sobre os setores beneficiados definindo as áreas “abertas” ao investimento, aquelas sob controle estatal e as reservadas ao capitalista brasileiro. A resultante política do curso de ação efetivado foi o fortalecimento do ator capitalista industrial nacional, que paulatinamente se sobrepôs à fração politicamente concorrente de capitalistas comerciais e aos latifundiários.

Assim como os capitalistas, os trabalhadores se encontravam divididos em frações. Algumas destas derivadas de funções públicas, como ferroviários, outros da forma comercial dominante até então, como as categorias de portuários e bancários. No contexto sob análise, tais segmentos não podem ser em hipótese alguma negligenciados, posto que seu nível de organização e atuação na cena política são incontestavelmente marcantes, chegando a terem mais relevância que os próprios trabalhadores da indústria.

O tipo de empresa que se desenvolveu do patrocínio estatal logrou também impulsionar a expansão da classe operária que se tornou um grupo relativamente numeroso, embora concentrada em alguns centros, como São Paulo e Rio de Janeiro. A tipologia mecanicista de matriz fordista que predominou no ambiente interno à firma generalizava-se pelo mundo na mesma época em que os negócios nacionais se expandiam, superando no plano nacional modalidades arcaicas de produção. Este fato também favorecia a uniformização da fração operária da classe trabalhadora e

reforçava suas demandas regulatórias.

Rodrigues (2009) destaca que em decorrência da aceleração da urbanização, o recrutamento para a indústria ocorre rápida e crescentemente em segmentos do comércio e, sobretudo, na lavoura. Na Primeira República, a migração interna do campo para a cidade era rivalizada pela emigração europeia, fazendo com que a composição da fração operária pré-30 fosse substancialmente diversa daquela pós-30, em prejuízo para a formação de uma percepção consciente das tarefas políticas necessárias para realizar seus interesses materiais objetivos. Quer dizer que, no curto prazo, a dimensão cognitiva do operário é afetada pela consciência arraigada de aspectos oriundos de sua condição original. Em decorrência, a propensão em compartilhar da visão de mundo tipicamente operária é afetada. Havia dificuldade de compreender a própria condição social, ou pior, muitos a rejeitavam, percebendo-a como rebaixamento, não ascensão. Neste contexto, apresenta baixa propensão em participar das associações de classe e atuar politicamente como tal.

Os processos levados a cabo por Vargas ao longo dos quase 15 anos em que se manteve à testa do Executivo, devem muito ao corporativismo que constituiu uma modalidade de representação de interesses institucionalizadora de formas de barganha não competitivas nem abertamente conflituosas. As demandas eram articuladas por organizações predefinidas legalmente, sendo sua efetivação condicionada pela arbitragem estatal (DINIZ E BOSCHI, 1991; NUNES, 2003). Formalizado em leis, materializado por determinados órgãos e nas interações processadas em certas arenas, o corporativismo foi moldado com a finalidade de reforçar o governo e seu projeto modernizante cooptando as classes sociais. Segundo Costa (1991), a variante brasileira se desviou do modelo clássico eixado em mecanismos de coordenação de conflitos que institucionalizam o diálogo entre as classes, por seu turno, tal como se conformou no Brasil, produziu um paradoxal apartamento entre as classes, cuja interlocução foi subsumida às preferências estatais.

A partir de 1937 se somou ao corporativismo os dispositivos autoritários do Estado Novo. No ambiente político, as práticas de matriz democrática e verdadeiramente competitivas jamais se firmaram naquele momento histórico, mesmo no breve período constitucional de 1934 a 1937. A organização política das classes emergentes era enredada pela legislação sindical e sua ação condicionada a atuação nas arenas de barganha previamente definidas. A participação permaneceu delimitada por tais institutos que circunscreviam os canais de acesso ao processo decisório. Após o golpe do Estado Novo, os mecanismos ordenadores da relação entre Estado e sociedade passaram a brotar do binômio corporativismo-autoritarismo, foi neste contexto que Vargas conseguiu transferir para o governo federal praticamente todos os recursos de domínio político, até então lastreados em grande parte no clientelismo, que não por isso deixou de manter-se como poderosa arma de controle. Aliás, segundo Nunes (2003), com Vargas o clientelismo se nacionalizou e tomou contornos mais sofisticados que o padrão paroquialesco dominante na Primeira República.

Mais do que em qualquer outro período, a partir de então, o Estado se capilarizava por todo o território nacional, removendo obstáculos interpostos pelos poderes locais e instituindo políticas públicas nacionais abrangentes. Também introduzia elementos de universalismo de procedimento nos serviços estatais com alterações no regramento da atividade pública e através da realização de concursos para ocupação de funções estatais. Destaque para o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) que se tornou instrumento de modernização do Estado e produziu a elite técnica que comporia dali por diante parte relevante de sua burocracia (NUNES, 2003)

Esta celebrava a autoimagem de grupo que alcançara seu *status* pelo mérito do concurso público e propagava a defesa de reformas procedimentais de cunho universalistas. Referenciava suas preferências naquilo que designava como sendo racional e técnico como se seu interesse fosse restrito ao êxito das políticas públicas com as quais se envolvia. Portanto, apresentava-se, ainda que não fosse na realidade, descomprometida com motivações particulares, buscando identificar-se com a impessoalidade. Essa postura geraria inexoravelmente o choque com a área política, eivada por múltiplos interesses e associada à instrumentalização dos bens públicos para a realização de objetivos particulares.

Segundo Diniz e Boschi (1991) e outros autores, o corporativismo gerou nos atores capitalista e trabalhador efeitos contraditórios. Ao mesmo tempo em que produzia controle social e ordenava as demandas de classes, selecionando aquelas passíveis de serem atendidas, em contrapartida, sancionou as duas classes como atores políticos reconhecidos e contribuiu fortemente para definir sua identidade coletiva. Outra contradição deriva do fato de que simultaneamente à instituição de canais de participação que propiciavam a incorporação dos atores emergentes aos espaços políticos, também criou um padrão de intervenção desigual, em favor dos capitalistas em detrimento aos trabalhadores.

Alguns autores afirmam que os capitalistas foram subserviente ao Estado, o que é redarguido por Diniz e Boschi (1978) para os quais o ator teria se adaptado ao corporativismo sem que para isso tivesse se anulado politicamente ou perdesse capacidade de suscitar modificações no curso das ações do governo. Na verdade, inicialmente os capitalistas, especialmente o potente segmento paulista, resistiram ao corporativismo, aliás, se opunham ao próprio Vargas e solidarizava-se às elites tradicionais. Porém, em seguida, depois de 1932, passaram da rejeição ao apoio e dirigiram-se à requalificar o próprio corporativismo. A motivação resultava da percepção quanto a sua centralidade no processo modernizador e sua inerente vocação de controlar os trabalhadores (DELGADO, 1997). Entretanto, ainda assim, não aceitou encerrar suas organizações civis previamente constituídas. Resulta disso que os capitalistas mantiveram uma representação de interesses dual (DINIZ, 1981), ao mesmo tempo em que tomaram parte da estrutura corporativista através de sindicatos legalizados, suas associações preteritamente firmadas jamais deixaram de existir. Segundo Delgado (1997; 2001), as entidades autônomas funcionavam

como “reserva ideológica”, balizadas pelo discurso liberal e sempre disponíveis para serem mobilizadas contra o governo quando este assumia posição em relação a qual estivessem em desacordo.

Mesmo dispondo de dois tipos de organização, sua capacidade de unificar a classe permaneceu um debate a parte. Na verdade, o tema da unidade da classe capitalista no Brasil e a formação de sua pauta de interesses comuns é tema controverso, predominando as versões que acusam sua incapacidade de ação concertada e uma preferência arraigada pelo acesso desigual e segmentado aos tomadores de decisão. Não sendo objetivo aprofundar neste aspecto, segue-se aos efeitos do corporativismo na organização da classe trabalhadora.

Diversamente ao caso descrito acima, os sindicatos independentes de trabalhadores foram fortemente reprimidos pelo governo e sufocados fatalmente pela estrutura corporativista. Segundo Vianna (1999) e Boito Jr. (1991), o arranjo foi deletério para estes e teria erodido sua capacidade de impor-se na cena política. Ao substituir as organizações independentes que vinham se robustecendo ao longo da Primeira República pela instituição arbitrária dos sindicatos tutelados, o governo teria introduzido a subserviência e acelerado o processo de burocratização. Vianna (1999) realça o caráter desmobilizador no seu processo de implantação, evidenciado no rebaixamento do nível das sindicalizações. O imposto sindical e a assunção de serviços sociais, teriam sido, segundo o autor, iniciativas estratégicas para legitimá-los. Porém, essa visão é contrariada por aqueles que acreditam que a estruturação de entidades oficiais atuaram positivamente na formação da consciência de pertencimento de classe, criaram condições para unificá-la, além de propiciar algo que até então não era facultado aos trabalhadores que é a sua participação política como ator. A segunda versão é reforçada quando considerado o problema do próprio reconhecimento das novas levas de trabalhadores rurais reacomodados tal como destacado anteriormente.

Assim como ocorreu com os capitalistas, Vianna (1999) realça que os trabalhadores resistiram à implantação dos sindicatos oficiais em favor da manutenção de suas organizações independentes. Araújo (2002), no entanto, contesta a abrangência loco-temporal de tal resistência. Segundo ela, houve de fato oposição em centros como São Paulo no início do governo provisório de Vargas, as greves dos primeiros anos da década de 1930 davam centralidade à resistência em relação à política do Ministério do Trabalho. Porém, a nova perspectiva que se abria com a disposição do governo negociar, algo que não ocorria no período anterior, quando os sindicatos eram tratados como “coisa de polícia”, atenuou a percepção da perda de autonomia como problema. Para muitos, era preferível ter o reconhecimento e a possibilidade de alguma barganha do que uma luta prolongada e incerta para que suas entidades fossem consideradas. Este fato associado às leis de regulamentação do trabalho que foram sendo promulgadas nacionalmente reforçaram a escolha de aderir ao novo modelo proposto.

Araújo (2002) destaca ainda que o apoio das correntes “amarelas” e a posterior

adesão de comunistas e trotskistas como oposição de esquerda lhes conferiram a legitimidade necessária para se enraizarem. Quando a influência desses agrupamentos aumentou e os sindicatos oficiais passaram a ameaçar a estabilidade corporativista, o governo pôde expurgá-los preservando as entidades.

Fora do esquema oficial, as organizações políticas independentes dos trabalhadores que sobreviveram, em geral, à margem da legalidade, apresentavam-se incapazes de ajudar a constituir uma identidade própria e unificada, assim como fracassou na articulação de alianças com outros atores populares. A orientação que restringia a atividade política da Aliança Nacional Libertadora à perspectiva da tomada revolucionária do poder, impediu que esta pudesse agrupar os trabalhadores em torno de pautas de reivindicação que permitissem uma presença efetiva nos debates que se processavam sobre o formato das políticas sociais. A orientação *putchista* não apenas favoreceu a estratégia do Executivo de exercer o controle político como também abriu a fenda para a emergência do discurso trabalhista que viria a desenvolver-se nas décadas subsequentes.

Com o corporativismo e, mais ainda, com o Estado Novo, o pessoal do Estado, composto pelo Executivo e a nascente burocracia profissionalizada, confirmou sua ascendência sobre as classes, assumindo a posição de árbitro de conflitos e a responsabilidade de produzir o ajustamento de interesses contraditórios. Ordenava o intercâmbio de objetivos perseguidos por cada ator delimitando o seu escopo de ação. Porém, o acesso à cadeia decisória também era assimétrica em favor dos capitalistas que interferiam mais que os trabalhadores na definição das ações governamentais.

Neste período, os Conselhos Técnicos se tornaram mecanismos centrais de intermediação de interesses, compostos pela representação do Estado e de capitalistas, se converteram em arena de formulação da política econômica, local no qual a classe influenciava diretamente na formulação das políticas (DINIZ, 1978; DELGADO, 1997) e atuava vetando iniciativas que ameaçassem seus interesses. Na rotina de debates que eivavam a montagem do processo modernizador, era natural que as pautas sociais também fossem abordadas e, ainda que não estivessem em perfeita sintonia com os interesses empresariais, lhes fornecia a oportunidade de veto daquelas que fossem insuportáveis.

Paralelamente, o nacional-desenvolvimentismo, como ideologia, difundia a noção de que os problemas sociais encontrariam solução com a modernização econômica, eixada na expansão industrial (LOBO, 2005). Sendo assim, no plano das ideias, a associação entre indústria e melhoria social produzia um nexos entre interesses de capitalistas e trabalhadores, além de acomodar os objetivos de ambos atores às pretensões do Executivo. Os trabalhadores, como parte interessada na expansão de direitos sociais, através de suas organizações oficiais renderam apoio sem necessariamente participar da concepção do formato das políticas.

3 | O RESULTANTE REGIME DE BEM-ESTAR BRASILEIRO ORIGINAL

Verifica-se, portanto, que o Regime de Bem-Estar Brasileiro foi originalmente montado tendo como enredo um ambiente econômico marcado pela industrialização “bancada” pelo Estado sob a égide estratégico-ideológica do nacional-desenvolvimentismo e um ambiente institucional político caracterizado pelo binômio corporativismo-autoritarismo. O contexto reforçou economicamente a fração industrial da classe capitalista e a fração operária da trabalhadora que passaram à condição de atores políticos relevantes, ainda que neste momento atuassem enlaçados pelo corporativismo. Enlaçamento que sufocava mais a liberdade dos trabalhadores que a dos capitalistas. O ator mais relevante no processo de amoldamento da política social é o pessoal do Estado, o governo gozando de elevado nível de capacidade e a burocracia em expansão que dispunha de recursos institucionais e autoridade técnica.

Segundo Kerstenetzky (2012) a agenda social focou em duas questões: a legislação do trabalho e a política previdenciária, que provinha a prestação de serviços na área da saúde. No mais, percebe-se apenas uma ou outra regulações normativas, nos campos da educação e da saúde, por exemplo. Assim sendo, sem contradizer os traços gerais da legislação precedente, um Regime de Bem-Estar parcial e fortemente associado ao urbano foi sendo montado ao longo da década e meia fazendo emergir um sistema de estratificação ocupacional, definida por normas legais que Santos (1979) denomina de “cidadania regulada”.

Sob o corporativismo, o pessoal do Estado encabeçou a coalizão aliado ao capitalista industrial, os trabalhadores agiram reativamente no período inicial, mas posteriormente acomodaram-se. A nova elite tecnocrática formada pelo DASP comandou o processo de elaboração e implementação da agenda social em acordo com as metas de desenvolvimento industrial e se antecipando na incorporação de pautas populares. Segundo Melo (1990; 1992), este é um aspecto relevante da origem Regime de Bem-Estar no Brasil: antes que a democracia viesse a ser implantada, as políticas sociais foram montadas “de cima” pelo pessoal do Estado e atendendo aos requisitos contencionistas do Poder Executivo.

O nexos entre a modernização estatal e a burocracia é orgânico, a segunda é produto da primeira que são retroalimentados um pelo outro. Sem o Estado forte e centralizado, a burocracia não pode realizar-se como grupo poderoso, sem a burocracia, o Estado não materializa coisa alguma. Daí, no leque de opções, aquela escolha que parece estar em acordo com seus interesses e do projeto de coesão social modernizante é a política social regulatória. Do ponto de vista do chefe do Executivo, as políticas sociais com este perfil são percebidas como forma de responder aos anseios imediatos dos trabalhadores, estratégia de obter o controle político e manter a adesão necessária a seu projeto modernizador que passava por confrontar poderosos interesses nacionais e internacionais.

Para ambos, Executivo e burocracia, a política previdenciária, por sua vez, além

de complementar o tipo de proteção social focado no trabalho, e reforçar atributos socialmente apaziguadores, também ofertava formidável fonte de financiamento das políticas estatais.

Referente a esta agenda social, duas escolhas ganhavam vulto no leque de opções capitalistas, de um lado estava a propensão a resistir ao aumento de gastos com políticas sociais, tendo em vista seu impacto na carga tributária e na redução da disponibilidade financeira para investimentos, de outro, a consentimento mediante garantias e ganhos colaterais. A configuração de mercado fechado foi talvez a decisão estatal que exerceu o maior impacto na cognição do ator capitalista nacional (DELGADO, 2001), posto que produziu através do ambiente econômico a sensação de estabilidade necessária para que firmasse a noção de que seus gastos convertidos em custeio das políticas públicas poderiam ser repassados aos consumidores, atenuando a oposição em contribuir. Além disso, a previdência era potencial fonte de financiamento direta ou indiretamente para seus negócios. Daí, em função do protecionismo e da presumida poupança interna, a decisão foi não se opor às políticas sociais. Outro fator que contribui para forjar a opinião favorável é seu compromisso com o princípio da meritocracia, segundo o qual os benefícios seriam diferenciados, variando segundo esforço e merecimento (DELGADO, 2001).

O que demonstra a aceitação dos capitalistas e seus interesses reais com isso é sua concordância com a montagem dos Institutos. Por exemplo, a FIESP apoiou a criação do IAPI ainda na década de 1930. Não obstante o consentimento, desde então apresentaram duas reivindicações: a participação na gestão e a influência na decisão de onde empregar os recursos arrecadados.

Mesmo as leis trabalhistas e sua unificação não tiveram oposição sistemática desse ator, uma vez que haviam sido elaboradas nos mesmos marcos do mercado fechado contando com o Estado como parceiro na acumulação; além do que, a legislação deixava margem para o contorno de certas imposições precariamente regulamentadas. Este é o caso da “estabilidade no emprego”, o qual os patrões poderiam burlar com a flexível alegação de “justa causa” (LOBO, 2005). Ainda assim, mesmo em concordância com a agenda em geral, exerceram poder de veto sobre algumas sugestões do pessoal do Estado, por exemplo, de taxação de mercadorias para engordar o fundo social.

Já os trabalhadores por apresentarem-se em grande medida limitados pelo corporativismo não possuíam a mesma margem dos capitalistas para expressarem preferências e realizarem escolha autêntica. Mesmo assim, é perceptível o apoio à maioria das medidas regulatórias efetivadas. Apenas no curso de seu desenvolvimento, que algumas propostas sofreram certa resistência de frações empoderadas. Este é o caso da uniformização dos seguros em vias de se efetivar pela unificação das políticas setorializadas por categoria, como se verá adiante.

No Regime de Bem-Estar Brasileiro original, o reconhecimento do direito à cidadania não se ligava à noção de pertencimento à sociedade nacional, mas a um

marco que o restringe apenas àqueles que se apresentassem como ocupantes de uma determinada posição nas relações de trabalho, previamente reconhecida pela lei (SANTOS, 1979). Desta forma, a profissão tornava-se critério para que o indivíduo tivesse acesso às políticas sociais. Conseqüentemente ficavam excluídos aqueles que se encontravam empregados em funções não reconhecidas, assim como os que estavam fora do mercado formal, além dos trabalhadores rurais. O padrão das políticas que conformaram o Regime era seletivo e heterogêneo no aspecto dos benefícios e fragmentado em sua institucionalidade e na forma de financiamento (DRAIBE, 1992) como pode ser percebido em seu desenho sumariamente descrito a seguir.

Em 1934 a Constituição definiu as condições das relações de trabalho e as atribuições regulatórias e fiscalizatórias do Estado. No mesmo ano foi regulamentada a jornada de 8 horas e fixados os horários diferenciados para mulheres e menores. Também definida legislação sobre condições de trabalho e férias. A estabilidade no emprego foi instituída em 1935, seguida pela lei do salário mínimo que foi regulamentada em 1938. Já em 1943 foi decretada a Consolidação das Leis Trabalhistas, marco que proporcionou coesão legal bem como meios de aplicação, recursos e penalidades.

A partir de 1933, as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP) foram substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) o que acarretou a superação do desenho de amparo aos trabalhadores por empresa, pela proteção por categoria profissional. O Instituto dos marítimos foi a primeira experiência (IAPM), seguida um ano depois pela criação dos de comerciários (IAPC) e bancários (IAPB) e em 1938 foram fundados o dos industriários (IAPI), dos trabalhadores de transporte de cargas (IAPETEC) e de servidores do Estado (IPASE). As receitas tinham fonte tripartite, empregados, empregadores e Estado, a cobertura se limitava a cada categoria profissional e a gestão era realizada por conselho presidido por indicado do governo.

O caráter deste emergente sistema previdenciário se apresentava, essencialmente, meritocrático, posto que além de envolver a partição de recursos, os benefícios eram alocados de acordo com o valor individualmente contribuído (DRAIBE, 1992). A evolução das Caixas para os Institutos ensejava um processo de centralização e uniformização que viria se reforçar como preferência do pessoal do Estado e tendência dali por diante. Não obstante ser um processo em vias de propiciar a universalização das aposentadorias e pensões, encontrava resistência entre os trabalhadores mais organizados que vislumbravam o risco de erosão dos benefícios.

Segundo Maloy (1976) a defesa da unificação administrativa dos institutos, com controle centralizado dos fundos, extensão da cobertura e uniformização de benefícios foi apresentada originalmente ainda no final do Estado Novo por uma comissão de técnicos do Ministério do Trabalho motivada pela exitosa proposta britânica de Beveridge. Sua sugestão era criar um novo e gigantesco instituto denominado Instituto de Serviço Social Brasileiro (ISSB). Não obstante o apoio conseguido dos capitalistas, foi vetado pelo ator trabalhador capitaneado pelo seu segmento mais organizado, que temia a perda da qualidade dos serviços que já haviam obtido em decorrência de

sua uniformização. Entre os burocratas, os segmentos envolvidos com os institutos mais ricos, por razões óbvias, se uniram aos trabalhadores no desacordo com a proposta. Também uma parte da cúpula do Ministério do Trabalho se aproximou do bloco resistente por temer a rivalidade com um suposto outro segmento da burocracia fortalecido.

Não obstante as clivagens no interior do pessoal do Estado havia uma lógica imperante no governo Vargas em seus anos finais favorável à uniformização. Foi esta mesma lógica que predominou na área da regulação das relações de trabalho e que resultou na CLT. Tanto era assim que o próprio presidente chegou a decretar a unificação pouco antes do Estado Novo ruir. Porém, o avanço alcançado na legislação trabalhista não se deu na área previdenciária, tendo sido determinante a coalizão de veto. Mas o debate da unificação não esmoreceu, ao contrário, seguiu e tomou centralidade no período posterior a 1945.

Interessante constatar que não foram os capitalistas, mas os trabalhadores que, por muito tempo, refrearam o processo de alargamento dos direitos sociais. Essas frações já haviam sido contempladas no enredo do arranjo corporativista e temiam perder com a unificação dos Institutos. Esta oposição acabou conspirando em favor do adiamento da universalização da seguridade que poderia, através de sucessivos desdobramentos, alcançar a população desassistida.

Em 1930, Vargas criou o Ministério da Educação e Saúde Pública, depois substituído pelo Ministério da Educação e Saúde, responsável por coordenar as ações nas duas áreas. Registra-se maiores avanços na educação que na saúde que permaneceu focada em campanhas sanitárias e limitada à intervenções pontuais. Havia um apartamento entre ações de vigilância, de enfrentamento a endemias e doenças transmissíveis em relação aos serviços assistenciais, cabendo ao Ministério cuidar apenas das primeiras e relegando aos institutos a responsabilidade pelos segundos. Portanto, cada categoria profissional tinha acesso a uma carteira diferenciada de serviços de saúde e, em geral, a qualidade destes variava sempre favoravelmente às categorias que dispunham de institutos mais ricos. Cada qual contratava prestadores e seguradoras privadas que foram se fortalecendo em estreita dependência do financiamento de fonte previdenciária. Às demais categorias e setores sociais desassistidos, a cobertura permanecia como era desde o Império, ou seja, ficava a cargo das entidades filantrópicas, notoriamente, das Santas Casas. O cuidado era estritamente médico-hospitalar, não havendo articulação, continuidade ou mesmo racionalidade na atenção à saúde.

Fora dos limites da cidadania regulada, o trabalho não reconhecido pelo Estado, as atividades precarizadas e os desempregados, conformaram uma multidão de pessoas que permaneceu à margem do Regime de Bem-Estar, como uma massa desassistida, excluída do aparato de proteção social. Era considerável o número daqueles que foram relegados à condição de miseráveis e que permaneceram às costas do foco de atenção estatal, fato agravante dos dilemas sociais herdados desde

a escravidão.

A justificativa narrada pelo governo e prontamente apoiada pelos capitalistas era de que o crescimento econômico ampliaria o raio de pessoas assistidas pelos mecanismos da cidadania regulada. Na proporção em que a indústria se expandisse, proporcionaria a geração de novos postos de trabalho que os absorveria. Reitera-se o argumento tradicional de que alguns sempre permaneceriam de fora da riqueza socialmente produzida, na forma de “incapazes” e “preguiçosos”. Estes excluídos constituíam segmento que não deveria ser objeto de ação estatal, mas da compaixão e solidariedade privadas. A noção de meritocracia incide na formulação de uma ideia de que apenas os esforçados e capazes poderiam compartilhar do produto do trabalho coletivo, o que reforçava a noção de que a política social era e deveria permanecer sendo amplamente condicionada à mercadorização dos indivíduos. Apenas como trabalhador assalariado o sujeito poderia e deveria ter acesso ao amparo público.

Apenas algumas medidas pontuais e esparsas foram adotadas no período para lidar com dilemas emergenciais como a fome, pobreza extrema e subnutrição infantil. Em 1938, Vargas instituiu o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), vinculado ao Ministério de Educação e Saúde, com o propósito de reunir elementos para a decisão de concessão de isenções ou subvenções às entidades filantrópicas prestadoras de serviços de assistência social. Em 1942, criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA), subordinada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores como entidade mista, parte governamental, parte privada que coordenava ações de organizações assistenciais de boa vontade contando com o apoio dos capitalistas. Originalmente focou seus esforços nas famílias dos soldados que foram à Segunda Guerra Mundial, depois alargou seu raio de atuação para quaisquer famílias consideradas desprovidas.

CONCLUSÃO

Na década de trinta e primeira metade dos anos quarenta, o ambiente institucional econômico era caracterizado, na esfera externa à firma, pela coalização favorável ao desenvolvimento industrial, composta pelo governo e fração capitalista nacional. Na esfera interna, percebe-se a asseveração da tipologia fordista com expansão acelerada e incorporação de mão de obra, especialmente dos setores agrário e comercial. O peso relativo das classes capitalista e trabalhadora aumenta, reforçando suas frações nacional e operária.

O ambiente institucional político era caracterizado pela centralização, modernização e avigoramento do Estado. O corporativismo associado ao autoritarismo (a partir de 1937) enlaçava as classes sociais refreando sua ação autônoma. Porém, o controle foi assimétrico, mais contencionista em relação ao trabalhador que em relação ao capitalista que manteve parte de seu aparato organizativo pregresso. Sendo assim, em contraste com o capitalista, o peso relativo do trabalhador não se confirma na

ação autorreferenciada, ficando subsumida às arenas conciliatórias e regidas pelo pessoal do Estado. Neste contexto, o poder do governo apoiado na burocracia, em processo de afirmação, e em aliança com o capital nacional garante elevado nível de capacidade e conduz o processo de escolha do perfil das políticas sociais que conformaram o Regime de Bem-Estar Brasileiro original.

Considerando os leques de opções, a escolha do pessoal do Estado foi conduzir a efetivação da agenda de políticas sociais afinada aos seus propósitos centrais de modernização político-administrativo e econômico, enquanto os capitalistas aceitaram não resistir em vista de antes ter garantida a proteção de seus interesses e ao vislumbrar oportunidades relativas à poupança interna, enquanto os trabalhadores, em geral, apoiaram as medidas propostas pelo Estado, mas apresentaram resistência ao processo de uniformização previdenciária em decorrência do temor de ver reduzidos benefícios já conquistados.

Não se percebe neste processo atores eventuais que tenham atuado com relevância ao lado dos protagonistas. A dependência de trajetória das políticas já existentes se limita, no caso das modalidades regulatória e previdenciária, à unificação e aperfeiçoamento daquelas já efetivadas anteriormente de maneira fragmentada. A saúde foi parcialmente absorvida pelos institutos e quase nada foi feito na área da assistência social. O ambiente internacional torna-se favorável ao desenvolvimento fabril, sobretudo em função dos efeitos da crise de 1929 e da Guerra Mundial que garantiram ao País “correr por fora” da pressão antiindustrialista das potências imperialistas.

O desenho original do Regime de Bem-Estar Brasileiro evidenciava propósitos contencionistas, era centrado no trabalho e focado nas dimensões regulatória e previdenciária. A saúde foi concebida em sua dimensão assistencial como política subordinada ao sistema previdenciário, sendo ofertada apenas às categorias reconhecidas, mesmo assim, de maneira fragmentada e com carteiras de serviços diversificadas, cuja qualidade e quantidade disponíveis variava por categoria profissional. A assistência, por sua vez, foi praticamente excluída da agenda estatal, permanecendo como no período anterior, ou seja, relegada às ações caritativas e filantrópicas. Exatamente o mesmo que ocorria com a assistência à saúde da população não amparada pelos institutos.

Sobre a articulação Estado e mercado na provisão de bem-estar, os institutos gozavam de autonomia e contratavam bens e serviços, em sua maior parte, livremente. O escopo de acesso à política pública limitava-se àqueles previamente incorporados ao mercado formal de trabalho. Disso resultou um padrão de “reconhecimento” social que conformava uma modalidade específica de estratificação baseada na cidadania regulada. O financiamento era compartilhado por trabalhadores e capitalistas com participação estatal, ou seja, basicamente tripartite.

Não ensejava atenuação na estratificação realizada pela operação do mercado capitalista, pelo contrário, a acentua e reforça. Ter um emprego formal, portanto, estar

inserido, é condição prévia para acessar a política pública oficial. A saúde encontrava-se bifurcada: os incluídos se submetem aos limites instituídos pela carteira de serviços disponíveis à dada categoria; enquanto a população excluída permanecia dependente da atuação voluntariosa e, em geral, era condicionada à pobreza. Mesmo critério para adquirir amparo em situação social alarmante.

A regulação das relações de trabalho, por sua vez, atenuaram a mercadorização, visto que limitou a negociação dos contratos de trabalho à condições minimamente aceitáveis. A previdência logrou realizar um padrão intermediário de desmercadorização, visto que os contemplados precisavam antes de obter o benefício, ou legá-lo a seus familiares, ocupar um posto e realizar contribuição prévia. Apenas em função do período laborativo, era possível gozar dos benefícios nas condições daquele. Sendo assim, a segurança era voltada para os que se encontravam excluídos temporária ou permanentemente do mercado formal de trabalho e apenas depois de ter estado incluído por determinado lapso de tempo. A desmercadorização na assistência à saúde limitava-se àquela ensejada pelo sistema previdenciário.

A proteção social manteve-se centrada na figura do pai provedor, os demais membros tornaram-se ainda mais dependentes da unidade familiar. Os arranjos tradicionais de seguridade, anteriores ao domínio da intervenção pública sobre a responsabilidade privada, foram reforçados. Em outras palavras, o *locus* da política pública é a unidade familiar mononuclear e tradicional, centrada na figura patriarcal, enquanto os que ficavam fora do esquema oficial, mantinham dependência da ação filantrópica e caritativa. Especialmente na saúde e assistência, tais aspectos reforçavam as relações de dependência previamente constituídas, inerentes ao tipo arcaico de provisão.

Este desenho condicionou a trajetória das políticas sociais instituídas posteriormente. Fosse para confirmar ou para negar, as características do Regime de Bem-Estar Brasileiro original foram o objeto central da disputa dos atores e o ponto de partida para suas escolhas ulteriores.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Angela M. C. Estado e Trabalhadores. In: ARAÚJO, Angela (org). **Do corporativismo ao neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra**. São Paulo, Ed. Boitempo, 2002.

BOITO JR, Armando. **O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

BOITO JR. Armando. **O Sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical**. Campinas: Ed. Unicamp, 1991.

COSTA, Vanda M. R. Origens do Corporativismo Brasileiro. In: BOSCHI, Renato (org). **Corporativismo e desigualdade**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed./IUPERJ, 1991.

DELGADO, Ignácio G. **A Estratégia de um revés: Estado e Associações Empresariais em Minas.** Juiz de Fora: EDUFJF, 1997.

DELGADO, Ignácio. **Previdência social e mercado no Brasil.** São Paulo: LTR, 2001.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **Empresariado nacional e Estado no Brasil.** Rio de Janeiro: Forense/Universitária, 1978.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. O corporativismo na construção do espaço público. In: BOSCHI, Renato (org). **Corporativismo e desigualdade.** Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed./IUPERJ, 1991.

DRAIBE, Sônia. O *welfare state* no Brasil: características e perspectivas. **Ciênc. Soc. Hoje**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 13-61, 1992.

DRAIBE, S. O Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism.** New Jersey: Princeton University Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Social Foundations of Post-Industrial Economies.** Oxford: Oxford University, 1999.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930.** São Paulo: Brasiliense, 1997.

FERREIRA, Murizio e RHODES, Martin. **Recasting European Welfare States.** London: Frank Cass, 2000.

FIORI, José Luis. **A crise do estado desenvolvimentista – uma hipótese preliminar.** Rio de Janeiro: UFRJ, 1985.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

KERTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado de bem-Estar na Idade da Razão.** Rio de Janeiro: Campus, 2012.

LOBO, Valéria Marques. Democracia e Corporativismo no Brasil. **Dissertação de Mestrado.** Belo Horizonte: UFMG, 1995.

LOBO, Valéria Marques. Os Elos e os nós: movimento sindical, (des)mercantilização e os excluídos do mercado formal de trabalho no Brasil. **Tese de Doutorado.** Belo Horizonte: UFMG, 2005.

MALLOY, James M. A política de previdência social: participação e paternalismo. **Dados nº13.** Rio de Janeiro, 1976.

MOTTA, Helena. **Crise e reforma do Estado brasileiro.** Juiz de Fora: Ed UFJF, 2000.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Industrialização e atitudes operárias: estudo de um grupo de trabalhadores.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso: da escravidão à Lava-Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

VIANNA, L. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

O DESAFIO DA LAICIDADE DIANTE DO FUNDAMENTALISMO RELIGIOSO NUMA SOCIEDADE MULTICULTURAL E PLURALISTA: PERSPECTIVAS, INTERLOCUÇÕES E DIÁLOGOS

Celso Gabatz

Faculdades EST, São Leopoldo, RS.

RESUMO: A partir da interferência dos valores orientados pelas cosmogonias do sagrado no espaço público, pretende-se discutir os limites e os riscos oferecidos pelas convicções religiosas no âmbito da laicidade na realidade brasileira. Liberdade religiosa não pode ser confundida com liberdade de promoção religiosa em espaços de órgãos públicos e a interferência da religião nos atos civis de interesse público. As religiões, ao mesmo tempo em que devem ser respeitadas, precisam exercer o respeito às diferenças e às diversidades, promovendo a igualdade, a justiça, a solidariedade, a liberdade de expressão, convicção ou crença, a superação dos preconceitos, discriminações e os direitos humanos.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos; Fundamentalismos; Intolerância; Laicidade.

THE CHALLENGE OF THE LAICITY
AGAINST THE RELIGIOUS
FUNDAMENTALISM IN A MULTICULTURAL
AND PLURALIST SOCIETY:
PERSPECTIVES, INTERLOCUTIONS AND

DIALOGUES

ABSTRACT: From the interference of the values guided by the cosmogonies of the sacred in the public space, it is intended to discuss the limits and risks offered by religious convictions in the field of laicism in the Brazilian reality. Religious freedom cannot be confused with freedom of religious promotion in spaces of public organs and the interference of religion in civil acts of public interest. Religions, at the same time as they must be respected, must exercise respect for differences and diversities, promoting equality, justice, solidarity, freedom of expression, conviction or belief, overcoming prejudices, discriminations and human rights

KEYWORDS: Human Rights; Fundamentalisms; Intolerance; Laicism.

1 | CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A sociedade brasileira caracteriza-se pela coexistência de diversos estilos de vida, crenças, visões de mundo e valores que cada ser humano pode compartilhar, sem estar, contudo, condicionado pelos seus parâmetros. É possível identificar uma religiosidade alicerçada pelos múltiplos parâmetros da secularização nas diferentes esferas sociais. Com o acentuado processo de racionalização

ocorreu uma quebra do monopólio institucional da religião (LUHMANN, 2007). Esta, como outras esferas sociais acaba sendo forçada a demonstrar sua legitimidade.

O caráter laico do Estado, que lhe permite separar-se e distinguir-se das religiões, oferece à esfera pública e à ordem social a possibilidade de convivência da diversidade e da pluralidade humana. Permite, também, a cada um dos seus, individualmente, a perspectiva da escolha de ser ou não crente, de associar-se ou não a uma determinada instituição religiosa. E, decidindo por crer, ou tendo o apelo para tal, é a laicidade do Estado que garante, a cada um, a própria possibilidade da liberdade de escolher em que e como crer, ou simplesmente não crer, enquanto é plenamente cidadão, em busca e no esforço de construção da igualdade.

Se dada religião é tomada como a “melhor” ou a mais “correta”, comparativamente às outras que estejam presentes na sociedade, e sejam quais forem os argumentos usados, automaticamente o grupo de adeptos dessa religião passará a gozar de privilégios e distinção que criarão meandros de exclusão às demais (LOREA, 2010). Se prevalecer o argumento da maioria estatística que tantas vezes é utilizado como base para a reivindicação de privilégios, mais em risco se coloca a democracia, pois esta estaria subjugada a determinados dados que não poderiam justificar que o indivíduo viesse a ser desprezado em sua condição humana, sendo ele igual aos demais e participe da pluralidade, na qual se realiza a dignidade humana (SARMENTO, 2006).

2 | PONDERAÇÕES ACERCA DA LAICIDADE E DA LIBERDADE RELIGIOSA NOS DIAS ATUAIS

A laicidade diz respeito a uma separação entre religião e Estado. O Estado se apresenta como neutro em termos confessionais. As instituições do Estado também são autônomas em relação à religião. Elas não devem ser submissas aos valores, desejos e interesses religiosos. O Estado deve garantir o mesmo tratamento a todas as confissões religiosas e garantir a liberdade de expressão também aos que não creem. De acordo com Daniel Sarmento (2008) a laicidade adotada na maioria das democracias contemporâneas opera em duas direções:

Por um lado ela salvaguarda as diversas confissões religiosas do risco de intervenções abusivas do Estado nas suas questões internas, concernentes a aspectos como os valores e doutrinas professados, a forma de cultuá-los, a sua organização institucional, os seus processos de tomada de decisões, a forma e o critério de seleção de seus sacerdotes e membros [...]. Mas, de outro lado, a laicidade também protege o Estado de influências indevidas provenientes da seara religiosa, impedindo todo tipo de confusão entre o poder secular e democrático, em que estão investidas as autoridades públicas, e qualquer confissão religiosa, inclusive majoritária (p. 190-191).

É importante observar que a laicidade não significa a adoção pelo Estado de uma posição ateísta ou resistente à religiosidade. O ateísmo também não deixa de ser uma definição arbitrária que não deveria ser privilegiada pelo Estado em detrimento

de outras compreensões. A laicidade incumbe o Estado para que este se mantenha *neutro* diante de diferentes concepções religiosas sem tomar partido, favorecer ou dificultar qualquer crença (FONSECA, 2013).

A laicidade pode ser diretamente relacionada a dois direitos fundamentais do constitucionalismo contemporâneo: igualdade e liberdade de crença. Em uma sociedade pluralista como a brasileira, com tantas crenças e opções religiosas, o princípio da igualdade converte-se em um instrumento indispensável ao tratamento de todos os seus indivíduos com respeito e equidade. Já em relação à liberdade religiosa individual, ainda que haja garantia constitucional, a laicidade caracteriza-se como uma diretriz capaz de interditar a promiscuidade entre os poderes públicos e algumas doutrinas religiosas (MARTINS FILHO e NOBRE, 2011)._

A liberdade religiosa enquanto direito fundamental supõe a complexidade de vertentes subjetivas e objetivas, individuais e coletivas, de dimensões negativas e positivas, vinculando-se aos entes públicos e privados com manifestações de crença e culto, de ordem institucional e procedimental. Por se tratar de um direito fundamental, deveria ser interpretado sob o prisma da liberdade e não sob o enfoque teológico de uma ‘verdade’ (WEINGARTNER, 2007, p. 61).

De acordo com Jónatas Machado a liberdade religiosa situa-se no discurso jurídico-constitucional tendo como premissa e valor de igual dignidade e liberdade de todos os cidadãos, procurando apresentar um conceito de religião e de liberdade religiosa dotado de um grau de inclusão compatível com aqueles valores que afastem dos domínios das opções de fé e da vivência religiosa qualquer forma de coerção e discriminação jurídica ou social.

O exercício da liberdade religiosa individual e coletiva supõe a proteção do exercício da liberdade de associação religiosa em sentido amplo, incluindo a constituição de pessoas coletivas de natureza e finalidade religiosa dotadas dos necessários direitos de auto definição doutrinal e autodeterminação moral e auto governo institucional [...]. O Estado tem que ser garantidor de igual dignidade e liberdade de todos os cidadãos e grupos de cidadãos, religiosos ou não (2013, p. 146).

A inexistência de um princípio universalista e de tratamento igual e uniforme que abrangesse todos os sistemas religiosos inviabilizou o pleno reconhecimento dos direitos de certas matrizes religiosas, promovendo o acesso particularizado e desigual de determinadas religiões ao espaço público brasileiro, como se um sistema religioso fosse mais legítimo que o outro. Desta maneira, mesmo com o movimento de laicização do Estado brasileiro, “em nenhum momento ou lugar, as religiões deixaram de ser uma ‘questão de Estado’” (MONTERO e ALMEIDA, 2000, p. 326).

Danièle Hervieu-Léger (2008) se vale da teoria weberiana para explicar o papel da religião. Para a pesquisadora francesa, as crenças teriam afinidades eletivas em relação ao *ethos* econômico e social. O que acontece na contemporaneidade seria uma aceitação de afinidades eletivas entre a individualidade religiosa e a individualidade da vida moderna. Hervieu-Léger parte do reconhecimento da dificuldade em delimitar

com clareza o conceito de religião tendo em vista o dado de uma fragilização das separações entre sagrado e profano nas sociedades modernas.

Na mesma direção delineada por Hervieu-Léger, um dos precursores da ideia da construção social da realidade, Thomas Luckmann, (2014) refere que a religião se torna invisível na contemporaneidade e se dissemina de forma difusa, fazendo com que suas manifestações extrapolem os limites restritos dos espaços convencionais, deslocando-se para outras áreas da vida humana em sociedade como a política e a mídia. Neste sentido, múltiplas são as possibilidades de expressão sem seguir os contornos demarcados pelas instituições. Forja-se um horizonte de vastas possibilidades onde, de acordo com Paulo Barreira Rivera, (2003):

Nas sociedades contemporâneas não há mais campo religioso estável, e os compromissos de longa duração deixaram de ser norma. Diversos tipos de opções religiosas e múltiplos produtos religiosos são oferecidos dia a dia nos templos e nos meios de comunicação. Religião exclusiva é coisa do passado. O sagrado apresenta-se multiforme, pouco hegemônico e, sobretudo, em constante movimento (p. 438).

Uma das questões pertinentes na discussão em pauta é a partir de quais referências poderia ser possível compreender com maior clareza as profundas mudanças no campo religioso brasileiro (FISCHMANN, 2008)? De igual forma, qual o sentido das repercussões nos usos e as apropriações do espaço público por uma religiosidade historicamente consolidada (ORTIZ, 2001)? Qual o papel ocupado pela religião em meio às transformações da sociedade moderna (MARTELLI, 1995)?

3 | A INTERFERÊNCIA DE GRUPOS CONSERVADORES NO ESPAÇO PÚBLICO

Os desafios, demandas e possibilidades entabuladas no âmbito do pluralismo religioso na realidade brasileira contemporânea, reforçam a articulação de grupos “conservadores” que embasam as suas ações sublinhadas pelo entendimento de que a modernidade fez emergir a decadência moral, social, cultural e política. Esta decadência estaria diretamente ligada a um “liberalismo teológico” dos movimentos de esquerda, a suposta subversão promovida pelo feminismo, o crescimento da “libertinagem sexual”, a ameaça das fações políticas “comunistas”, o afrouxamento das autoridades, das leis, punição aos infratores e o aumento da criminalidade.

As identidades “*conservadoras*” articulam-se a partir de algumas premissas de restauração de um movimento mítico original, no caso, a “cristandade”, a “sociedade”, as “comunidades autênticas” ou a “igreja fiel ou heroica”. Também fazem alusão à emergência de ditaduras totalitárias que levariam à perseguição e martírio dos cristãos, dos “homens e mulheres de bem”. Daqueles e daquelas que “sentem-se chamados” a defender a “verdadeira família” (MALAFAIA, 2012). Uma defesa intransigente com rescaldos de belicosidade.

É importante destacar que a articulação de grupos *conservadores* nas últimas

décadas é uma referência imprescindível para compreender os contornos das sensibilidades religiosas contemporâneas na perspectiva dos direitos sexuais e reprodutivos (CATROGA, 2006). A multiplicação dos espaços de atividades religiosas, o espetáculo das massas, a penetração de agentes religiosos em todos os níveis do estado, acabou por criar novas demandas em relação à força persuasiva da imagem do Brasil como nação católica, além de conferir novos instrumentos de poder e de influência na formação da opinião pública, modificando a percepção sobre o que corresponde ao interesse coletivo.

Cabe ressaltar que a realidade brasileira contemporânea tem repercutido inúmeras situações marcadas pelos dilemas das diferenças. O aparecimento de reivindicações com base na diferença traz à tona uma reflexão e uma disputa, muitas vezes veemente, sobre o lugar, os direitos, as representações, a vez e a voz das minorias. A diferença não pode ser compreendida apenas como conceito filosófico ou semântico (SEMPRINI, 1999, p.11). A diferença é antes de tudo uma realidade concreta, um processo humano e social que insere os indivíduos em suas práticas cotidianas a partir de um processo histórico. É, pois, necessário pensar, entender, refletir a partir da diferença assumindo uma nova postura.

O indivíduo ou o grupo não são sujeitos quando pairam sobranceiros acima das condutas práticas. O sujeito é mais forte e mais consciente de si mesmo quando se defende contra ataques que ameaçam sua autonomia e sua capacidade de perceber-se para reconhecer-se e ser reconhecido como tal [...]. O sujeito não é apenas aquele que diz eu, mas aquele que tem a consciência de seu direito de dizer eu. É por isso que a história social é dominada pela reivindicação de direitos: direitos cívicos, direitos sociais, direitos culturais, cujo reconhecimento é exigido hoje de maneira tão premente que constituem campo mais delicado no mundo em que vivemos (TOURAINÉ, 2006, p. 112-113).

A diversidade cultural e religiosa traz à tona as contradições da sociedade brasileira que tantas vezes se professou universalista e igualitária, mas, que diante dos questionamentos multiculturais, descobre-se profundamente marcada pelas desigualdades. Em última instância, o que está em jogo nesta dinâmica é o projeto de uma sociedade construída de acordo com as premissas da globalização e da modernidade. Infelizmente a “análise monocultural [...] garante que a verdade existe e que é possível conhecê-la, que existe uma solução para cada problema e que é a ciência quem dará tal solução” (SEMPRINI, 1999, p. 89).

Ao se defender a existência de uma verdade imposta a toda coletividade mesmo sabendo que existem direitos absolutos, princípios jurídicos muito relevantes são desconsiderados (EMMERICK, 2013, 278-279). A forte atuação de grupos religiosos *conservadores* no parlamento brasileiro busca garantir algumas prerrogativas morais e teológicas na regulação jurídica no tocante aos direitos relacionados à família, sexualidade, reprodução e aborto. O reconhecimento da sexualidade e da reprodução como direito humano, por exemplo, ainda é algo bastante recente. Tal fato redundava em uma prevalência do senso comum e de tabus na sociedade em geral.

O crescimento dos movimentos feministas e os ganhos na criação de leis que regulamentam o aborto e a implementação de políticas públicas referidas a direitos sexuais e reprodutivos, ao lado da expansão dos direitos das mulheres indicaram que novos valores se fazem presentes na sociedade contemporânea (MACHADO, 2008, p. 243).

O grande desafio é o de pensar a religião no contexto dos conflitos da contemporaneidade. Compreender que a cultura e as identidades acabam se articulando de forma estratégica com a democracia, a diversidade e os direitos. A religião acaba sendo parte da emergência de uma cultura e condicionada pelos embates e conflitos decorrentes do pluralismo, da intolerância e da consolidação de políticas democráticas.

A questão não é mais, pelo menos num futuro próximo, se 'a religião' deve estar presente na esfera das instituições públicas, mas como dar sentido a esta presença, como perceber suas diferentes modalidades, impactos e fontes e como avaliar as distintas implicações das relações entre esses atores (e mesmo projetos) religiosos e seus interlocutores e adversários não religiosos (BURITY, 2008, p. 93).

É preciso sublinhar que a reconfiguração da democracia no Brasil, ainda que de forma incipiente, produziu avanços e gerou modificações importantes nas estruturas políticas. Houve mobilização e abertura para que surgissem novos agentes. Neste contexto, foram sendo demarcados fluxos, instaurados intercâmbios e ampliados domínios. Foram surgindo novas vozes que estenderam a repercussão de temas concernentes à diversidade de gênero, sexual, cultural, ética e, também, souberam repercutir as demandas pela garantia de políticas de convivência e alteridade, consolidação de direitos e tolerância.

As mudanças ocorridas no âmbito do processo político brasileiro com modificações nas estruturas do Estado induzindo para uma relativa descentralização dos capitais, a expansão da democracia e dos direitos humanos forçou os grupos conservadores a construir um discurso público tendo como premissa os ideais em torno da *defesa da vida*. Houve uma mudança estratégica de ação e discurso que tem consolidado:

A participação de novos atores políticos [...]. Um interesse dos meios de comunicação no tema dos direitos, exclusão, democracia, justiça em que as formas clássicas de exclusão [...], apesar de ser uma prática que não foi eliminada dos imaginários e das relações sociais, já não são legitimados pelos discursos políticos. Produz-se uma fenda na correlação entre as elites, isto é, entre o controle dos grupos conservadores e o Estado. [...] Novos atores, novos processos e um sistema diferente, diante do qual tem de elaborar novas maneiras de penetração e controle. (MUJICA, 2011, p. 91).

Há uma efetiva preocupação não apenas em relação ao discurso, mas, sobretudo, com estratégias práticas e ações efetivas nos espaços de interação social. Desta maneira, o que ocorre é uma permanente e obstinada busca por influir no espaço público visando consolidar determinadas leis, subjugar políticas públicas de inclusão das minorias, criticar materiais educacionais produzidos pelo Estado de modo a garantir e ampliar o horizonte dos direitos constitucionais.

Em suma, os grupos conservadores se transformaram. Reconstruíram-se politicamente em uma reação diante da secularização. No entanto, esta transformação não foi única. Esses grupos têm [...] reconstruindo seus discursos e seus conceitos para se adaptarem às mudanças políticas e econômicas nos últimos séculos [...]. A inserção na política partidária, nas direções, nos movimentos político-sociais de base mostra que são grupos dinâmicos, diferentes das sociedades herméticas que se têm imaginado regularmente. O ativismo conservador inseriu-se no debate da democracia formal utilizando seus procedimentos. Nessa inserção formou agrupamentos laicos e aprendeu a ser estrategicamente secular. O assunto é que é preciso reconhecer que o ativismo conservador também é parte da democracia, de seus procedimentos e de seus mecanismos de demanda. (MUJICA, 2011, p. 95-96).

Esta adequação contextual dos grupos conservadores traz à tona um deslocamento dentro da sociedade civil organizada. Consolida-se uma agenda de trabalho e de incidência pública através de grupos profissionais especializados e de forças políticas que embora não se valham explicitamente das referências do conservadorismo religioso, manifestam-se contrários a determinados temas.

A defesa da vida aparece como uma estratégia política e discursiva moralmente efetiva, mas tem problemas quando se aproxima da prática concreta das pessoas. Não pode superar o problema da mortalidade materna, os problemas de debate sobre a vida digna, a demanda no uso de contraceptivos, a tendência à descriminalização do aborto. (MUJICA, 2011, p. 98).

A percepção da magnitude do ativismo conservador por parte daqueles e daquelas que lutam em favor dos direitos se deve, em grande medida, pelo fato de que são atores que ocupam vários espaços de maneira individual, em situações estratégicas de decisão política, mas também pela expressiva utilização dos espaços da tecnologia virtual, maximizando pautas.

Sinteticamente, o que se percebe é que [...] tem como objetivo principal combater as ações [...] que visam avançar na garantia dos direitos, bem como barrar toda e qualquer ação ou projeto de lei que afronte os princípios morais e religiosos sobre a vida e a família. (EMMERICK, 2013, p. 214).

No contexto da sociedade brasileira, o que é possível observar é uma demanda por inserção política de grupos religiosos alicerçados na reconfiguração de premissas teológicas através da militância, do engajamento e dos discursos políticos. Talvez a grande disputa na construção dos direitos no espaço público brasileiro nem seja a reafirmação da neutralidade das instituições republicanas, mas constituir meios adequados para incorporar os conflitos inerentes às lógicas culturais e religiosas nos debates públicos (ROSADO-NUNES, 2008, p. 67-81).

4 | PERSPECTIVAS E INTERLOCUÇÕES ACERCA DO LUGAR DA RELIGIÃO NO DEBATE PÚBLICO ATUAL

A propalada neutralidade do Estado, enquanto empenho em reduzir a influência social das religiões presentes no seio da sociedade não passa, na

verdade, de um sofisma. A exclusão da contribuição do universo religioso no debate público, longe de favorecer soluções objetivas, solidárias ou intrínsecas à dimensão humanizadora, representa, na verdade, uma perda do elemento simbólico, próprio da religião e fundamental para a compreensão integral da realidade humana.

Foi o Cristianismo que, pela primeira vez, concebeu a ideia de uma dignidade pessoal, atribuída a cada indivíduo. O desenvolvimento do pensamento cristão sobre a dignidade humana deu-se sob um duplo fundamento: o homem é um ser originado por Deus para ser o centro da criação; como ser amado por Deus, foi salvo de sua natureza originária através da noção de liberdade de escolha, que o torna capaz de tomar decisões contra o seu desejo natural (MORAES, 2006, p.8).

Não existe razão pura, pairando sobre os condicionamentos históricos. Por sua própria natureza, ela se enraíza no solo moral e religioso das diversas tradições culturais. No afã de suprimi-las ou ignorá-las, ela cai no vazio. A própria afirmação do relativismo moral equivale a uma tomada de posição, que se contrapõe à valorização da razão e de seus ditames. Esta perda de parâmetros éticos, que ameaça a integridade da pessoa humana e abala os fundamentos da vida social, tem preocupado também nos últimos tempos alguns dos maiores representantes da filosofia política contemporânea como John Rawls (2000 e 2001) e Jürgen Habermas. Este último resume sua posição da seguinte maneira:

Cidadãos secularizados, na medida em que atuam no seu papel específico de cidadãos do Estado, não deveriam desqualificar por princípio o potencial de verdade das imagens religiosas do mundo, nem contestar o direito dos concidadãos crentes de prestar contribuições em linguagem religiosa às discussões públicas (2005, p. 118).¹

No contexto da sociedade moderna secularizada, a antiga oposição entre poderes temporais e espirituais tornou-se obsoleta. A querela a respeito do conceito de secularização, nos últimos anos, revelou, ao mesmo tempo, sua ambiguidade e seu caráter irrecusável. Não é possível eliminar a dimensão religiosa não só da vida privada, mas também do âmbito público.

As crenças propriamente religiosas são sempre comuns a uma coletividade determinada, que declara aderir a elas e praticar os ritos que lhe são solidários. Tais crenças não são apenas admitidas, a título individual, por todos os membros dessa coletividade, mas são próprias do grupo e fazem a sua unidade. Os indivíduos que compõem essa coletividade sentem-se comum. Uma sociedade cujos membros estão unidos por se representarem da mesma maneira o mundo sagrado e por traduzirem essa representação comum em práticas idênticas, é a isso que chamamos uma igreja (DURKHEIM, 1996, p. 28).

Com o enfraquecimento das instituições religiosas até então majoritárias, pensou-se que as sociedades poderiam subsistir sem qualquer referência ao transcendente. Ora, a experiência das últimas décadas comprovou que, não só os regimes totalitários se reclamam de um absoluto, mas também as democracias de cunho liberal ou social não dispensam a abertura a algo superior ao próprio jogo político e à constituição do estado de direito.

1 [Tradução do autor do texto].

De acordo com Niklas Luhmann, o homem social é religioso na sua essência, não podendo nenhuma ordem constitucional, política ou ideológica, ser capaz de retirar a religiosidade da sociedade. Religião e sociedade não se permitiriam distinguir ou separar.

A religião se encontra hoje em uma sociedade cujas estruturas foram substituídas pela diferenciação funcional. Daí não decorre problema algum no fato de que também a religião encontra o seu lugar como um sistema funcional entre outros. [...] Isto nos obriga a reconhecer que há, na moderna sociedade mundial, um sistema funcional para a religião que opera em bases mundiais e que se determina como religião, diferenciando-se dos demais sistemas funcionais (2007. p.235-236).²

O papel da Religião não consiste apenas em dar estabilidade e coerência ao sistema social, como acontecia nas sociedades tradicionais. Ao remeter ao transcendente, ela introduz um elemento de inquietude e de atenção à alteridade, que se exprime na preocupação pela justiça e solidariedade. Nestas circunstâncias, a separação absoluta entre o religioso e o político mostra-se também ilusória. Os limites de suas competências podem ser estabelecidos com certa precisão em relação aos aspectos estritamente religiosos (MARTEL, 2007, p.11-57).

O princípio da liberdade de culto, tendo como contrapartida a exclusão de favores e privilégios concedidos pelo Estado a determinadas confissões religiosas em detrimento de outras não impede, porém, que se entabulem relações de colaboração entre o Estado e as Igrejas em função do bem comum e do reconhecimento dos legítimos interesses dos cidadãos pertencentes aos diversos grupos religiosos. No entanto, a colaboração entre o Estado e as religiões nas condições do mundo atual torna-se importante e também mais delicada e complexa, no terreno ético (OLIVEIRA, 2009, p. 217-237).

É importante destacar que a contribuição da Religião para o debate público na contemporaneidade necessita reconhecer e abarcar a perspectiva de renovação da própria religiosidade a partir de um conjunto de condições que incluem “a não restrição dos grupos confessionais ao espaço privado, igualdade das associações religiosas perante a lei, garantia de pluralismo confessional e de escolha individual” (COSTA, 2008. p.114).

Na abordagem das questões morais não se trata de delimitar a competência do temporal e do espiritual, mas de encará-las como questões de interesse comum, tendo como mediadora do diálogo a razão pública. Cada caso deve ser submetido à discussão nesta perspectiva do bem comum. Ao participar deste debate, a Religião não se apresenta com um poder concorrente ou superior ao temporal. Sua função é constituir uma fonte de inspiração que estimule a abertura do sistema social à transcendência e essencial ao próprio bem estar do regime democrático (SARMENTO, 2006).

É verdade que a transcendência cristã não se restringe a aspectos formais e a conteúdos vagos, antes abriga as intuições morais mais profundas, que a reflexão filosófica moderna relegou à esfera privada (ARAÚJO, 1996). Não se trata, porém,

2 [Tradução do autor do texto].

de fincar pé em afirmações dogmáticas, mas em remeter a razão a um horizonte superior, no qual se perfila o verdadeiro sentido da existência humana e das atitudes e comportamentos que dele decorrem.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões acerca do fundamentalismo, intolerância e laicidade à luz dos direitos humanos no contexto brasileiro contemporâneo são permeadas pela complexidade que envolve a construção de um ambiente onde os paradigmas religiosos servem como instrumentos de influência política no Estado através de hierarquias organizadas e com poder de barganha junto aos legisladores e membros do executivo ou como forma de instrução capaz de disciplinar a opinião pública.

No Brasil, vive-se um momento de redefinição e reformulação da agenda de direitos humanos, em que são incorporados temas como os direitos econômicos, sociais e culturais, ao lado dos tradicionais direitos civis e políticos. Neste cenário, é primordial agregar os direitos humanos, com base nos parâmetros internacionais e constitucionais. Há que se deixar de lado extremismos religiosos ou laicos em detrimento da tolerância, do diálogo e do mútuo aprendizado entre os diversos protagonistas que articulam o debate.

Numa sociedade diversa, multicultural e pretensamente democrática como a brasileira, a participação de diferentes grupos na consolidação de políticas públicas e na regulação jurídica pode ser legítima e positiva, desde que sejam estabelecidas regras nas quais os argumentos religiosos sejam traduzidos para o âmbito constitucional de modo a orientar a defesa e a preservação dos direitos humanos.

Por fim, o efetivo exercício dos direitos sob a perspectiva dos direitos humanos, demanda ações políticas, jurídicas, emancipatórias, criativas e transformadoras para assegurar aos indivíduos o exercício de sua plena autonomia e dignidade. A transformação das mentalidades é um processo essencial à vivência de direitos. Estes, por sua vez, trazem consigo a prerrogativa de construção de um novo imaginário social sobre os temas dos quais eles tratam.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Bernardo Leite. **Religião e Modernidade em Habermas**. São Paulo: Loyola, 1996.

BURITY, Joanildo A. Religião, Política e Cultura. **Tempo Social** (Revista de Sociologia da USP), v. 20, n. 2, p. 83-113. 2008.

CATROGA, Fernando. **Entre deuses e césores**: secularização, laicidade e religião civil. Coimbra: Almedina, 2006.

COSTA, Maria Emília da. Apontamentos sobre a Liberdade Religiosa e a Formação do Estado Laico. In: LOREA, Roberto Arriada (Org.). **Em defesa das liberdades laicas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

- DURKHEIM, Émile. **As Formas Elementares da Vida Religiosa**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- EMMERICK, Rulian. **Religião e Direitos Reprodutivos**. O Aborto como Campo de Disputa Política e Religiosa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- FISCHMANN, Roseli. **Estado Laico**. São Paulo: Memorial da América Latina, 2008.
- FONSECA, Francisco Tomazoli da. **Religião e Direito no Século XXI: A Liberdade Religiosa no Estado Laico**. Curitiba: Juruá, 2013.
- HABERMAS, Jürgen. **Vorpolitische Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates**. Naturalismus und Religion. Philosophische Aufsätze, Frankfurt a. Main, 2005.
- HERVIEU-LÉGER, Daniele. **O peregrino e o convertido – a religião em movimento**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- LOREA, Roberto Arriada; KNAUTH, Daniela Riva. **Cidadania Sexual e Laicidade**. Um estudo sobre a influência religiosa no Poder Judiciário do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- LUCKMANN, Thomas. **A Religião Invisível**. São Paulo: Olho d'água/Loyola, 2014.
- LUHMANN, Niklas. **La Religión de la Sociedad**. Madrid: Trotta, 2007.
- MACHADO, Jónatas E. M. **Estado Constitucional e Neutralidade Religiosa**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2013.
- MACHADO, Maria das Dores. Religião e as assimetrias de gênero na América Latina. In: ORO, Ari Pedro (Org.). **A latinidade da América Latina: enfoques sócio antropológicos**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2008, p. 241-264.
- MALAFAIA, Silas. **Minhas Experiências de Vida**. Rio de Janeiro: Editora Central Gospel, 2012.
- MARTEL, Letícia de Campos Velho. “Laico, mas nem tanto”: cinco tópicos sobre liberdade religiosa e laicidade estatal na jurisdição constitucional brasileira. **Revista Jurídica**, Brasília, v.9, n.86, ago./set. 2007. p.11-57.
- MARTELLI, Stefano. **A religião na sociedade pós-moderna: entre secularização e dessecularização**. São Paulo: Paulinas, 1995.
- MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva; NOBRE, Milton Augusto de Brito (Coord.). **O Estado laico e a liberdade religiosa**. São Paulo: LTr, 2011.
- MONTERO, P. & ALMEIDA, R. “O campo religioso brasileiro no limiar do século: problemas e perspectivas” In: RATTNER, H. (org.). **Brasil no limiar do século XXI**. São Paulo: Edusp, 2000.
- MORAES, Maria Celina Bodin de. **Princípios do Direito Civil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- MUJICA, Jaris. Os Grupos Conservadores na América Latina. Transformações, crises, estratégias. In: JURKEWICZ, Regina Soares. (Org.). **Quem Controla as Mulheres? Direitos Reprodutivos e Fundamentalismos Religiosos na América Latina**. São Paulo: Católicas pelo Direito de Decidir, 2011.
- OLIVEIRA, Nythamar de. Habemus Habermas: o universalismo ético entre o Naturalismo e a Religião. **Veritas**, Porto Alegre, n. 1, vol. 54, 2009, p. 217-237.

ORTIZ, Renato. Anotações sobre religião e globalização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 47, p. 59-74, out. 2001.

RAWLS, John. **O Liberalismo Político**. São Paulo: Ática, 2000.

_____. **O Direito dos Povos**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

RIVERA, Dario Paulo Barrera. Fragmentação do sagrado e crise das tradições na pós-modernidade. In: TRASFERETTI, José (Org.). **Teologia na Pós-modernidade**. São Paulo, Paulinas, 2003. p. 437-464.

ROSADO-NUNES, Maria José Fontelas. Direitos, cidadania das mulheres e religião. In: **Tempo Social (USP)**. v. 20, n. 2, p. 67-81, nov. 2008.

SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais**: Estudos de direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. O Crucifixo nos Tribunais e a Laicidade do Estado. In: Roberto Arriada. (Org.). **Em defesa das Liberdades Laicas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 189-201.

SEMPRINI, Andréa. **Multiculturalismo**. Bauru: EDUSC, 1999

TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma**: para compreender o mundo de hoje. Petrópolis: Vozes, 2006.

WEINGARTNER, Jaime Neto. **Liberdade Religiosa na Constituição**: fundamentalismo, pluralismo, crenças, cultos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E HERMENÊUTICA DIATÓPICA: DIREITOS HUMANOS NA SOCIEDADE GLOBAL EM REDE

Guilherme Pittaluga Hoffmeister

Faculdade Palotina – FAPAS, Curso de Direito
Santa Maria – RS

Karen Emilia Antoniazzi Wolf

Faculdade de Direito de Santa Maria – FADISMA,
Curso de Direito
Santa Maria – RS

Humanos. Hermenêutica Diatópica. Migrações Internacionais. Sociedade em rede.

INTERNATIONAL MIGRATIONS AND
DIATOPIC HERMENEUTICS: HUMAN
RIGHTS IN THE GLOBAL NETWORK
SOCIETY.

RESUMO: Na Sociedade em Rede, é possível verificar uma potencialização da dicotomia que advém da alteração nas relações de espaço-tempo e das fronteiras nacionais que marcam a globalização: por um lado, os fluxos informacionais e financeiros que ignoram a lógica da modernidade, por outro, um nacionalismo metodológico ainda presente no que tange à restrição de fluxos populacionais. Nesse sentido, o estudo das relações de poder que permeiam o alvorecer do século XXI é fundamental para compreender o processo de consolidação dos Direitos Humanos em um contexto marcado pela multiplicidade cultural e pelos processos migratórios. Desde uma abordagem dialética, amparada na revisão bibliográfica, o presente artigo visa a compreender a pertinência da utilização de uma abordagem jurídica ancorada na Hermenêutica Diatópica como forma adequada para promover a efetivação dos Direitos Humanos, diante do quadro da Sociedade Global em Rede.

PALAVRAS-CHAVE: Culturalismo. Direitos

ABSTRACT: In the Network Society, it is possible to check a potentiation of the dichotomy that arises from the change in the relations of space-time and national borders that mark globalization: on the one hand, informational and financial flows that ignore the logic of modernity, on the other, a methodological nationalism still present regarding the restriction of population flows. In this sense, the study of power relations that permeate the twenty-first century dawn is a key to understanding the process of consolidation of human rights in a context marked by cultural diversity and migratory processes. From a dialectical approach, based on the literature review, this article aims to understand the relevance of using a legal approach anchored in Diatopic Hermeneutics as properly to promote the realization of human rights, before the Global Society framework Network.

KEYWORDS: Culturalism. Human Rights. Diatopic Hermeneutics. International Migrations. Network Society. Universalism.

1 | INTRODUÇÃO

O presente artigo visa apresentar algumas reflexões do estado de coisas dos direitos humanos no contexto da globalização. Desde uma avaliação das dinâmicas relacionais e de poder que se dão no seio da sociedade em rede, busca-se otimizar a avaliação acerca da real possibilidade de efetivação da proteção dos direitos humanos, tendo como pano de fundo a aplicação da hermenêutica diatópica para pensar os fluxos migratórios internacionais.

Tem-se em conta, porém, que a avaliação das limitações da esfera jurídica diante da organização da sociedade em rede é condição sem a qual não se pode perceber concretamente as possibilidades de execução de um projeto como a proteção dos direitos humanos em nível global. Uma vez que as migrações internacionais são uma realidade consolidada no século XXI, é fundamental discutir quais os limites que se apresentam à proteção dos direitos dos migrantes.

Não é novidade que o Direito seja incapaz de antever e acompanhar as alterações que se dão ao longo do tempo. A grande novidade que se apresenta ao campo jurídico, no atual contexto, é a velocidade com que a realidade se altera. Em outras palavras, o Direito está sempre “atrasado”. Diante de um paradigma da aceleração, em que se encurtam as relações espaço-temporais, o Direito não foi capaz de antever as dimensões e os contornos que são a marca de uma sociedade global em rede.

O migrante, nesse novo cenário, é o outro. O reconhecimento do diferente implica a compreensão de que todos os seres humanos são apenas o reflexo invertido da mesma pessoa, na medida em que as homogeneidades são escondidas tão somente num primeiro plano. A ideia de que o homem indivíduo é o centro do mundo (cavidade mais profunda no centro do que na superfície) é reformulada a partir da aceitação de que todo o ser pertencente à coletividade mundial é uma pessoa dotada de direitos.

Portanto, no mundo atual, a humanidade, como nova categoria jurídica, agora vista como vítima (crimes contra a humanidade) e detentora de direitos (patrimônio mundial comum, bens públicos mundiais e comunidade mundial de valores) não acomoda mais a tradicional separação entre o local e o global, nem a dualidade entre o nacional e o estrangeiro como vetor excludente de atribuição de direitos tradicionais.

Nesse cenário, o movimento cosmopolita abriu a porta da reconição de que todos os seres humanos devem estar sob a concepção do bem viver, estado esse que deve se alastrar por todos os espaços do mundo, na medida em que o reconhecimento e a aceitação do diferente são características fundamentais do projeto cosmopolita.

Partindo da metodologia empregada, estruturou-se a pesquisa em duas partes assim distribuídas: a primeira parte trata da alteração das relações de poder na sociedade global em rede: do nacionalismo metodológico ao cosmopolitismo metodológico; e a segunda, denominada hermenêutica diatópica, como instrumento à efetivação dos direitos humanos dos migrantes. O estudo teve como marco teórico Manuel Castells e Boaventura de Sousa Santos. Nesse contexto, o presente artigo objetiva refletir sobre

os limites e as possibilidades à efetivação dos direitos humanos dos migrantes ante os desafios estabelecidos pelo novo modelo de sociedade em rede.

2 | ALTERAÇÃO DAS RELAÇÕES DE PODER NA SOCIEDADE GLOBAL EM REDE: DO NACIONALISMO METODOLÓGICO AO COSMOPOLITISMO METODOLÓGICO

O esgotamento de um modelo de análise amparado pura e simplesmente no Estado moderno não é capaz de responder às novas dinâmicas sociais. O século XXI evidencia claramente um momento de transição paradigmática. Há um novo modelo organizacional social: a sociedade em rede, simbolizando causa e efeito de diversas alterações nas dinâmicas relacionais em todo o mundo.

A sociedade em rede (CASTELLS, 2007) se caracteriza enquanto um novo padrão de sociabilidade humana, reflexo principal das transformações dos padrões tecnológicos, sociais, econômicos, jurídicos, culturais e políticos. Para Barreto Junior, outro fator que molda a sociedade em rede é a “inauguração de um novo patamar de relacionamento humano mediado pela tecnologia”. Mas adverte, a “sociedade em rede não é a alvorada de uma evolução ou aperfeiçoamento humano, e sim um novo modelo de sociabilidade que resulta do incremento capitalista provocado pela tecnologia” (BARRETO JUNIOR, 2015, p. 407).

Para Milton Santos (2015, p. 23), a globalização é o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista, e para entendê-la é preciso ter em conta o estado das técnicas e o estado da política. Para o autor, as técnicas são oferecidas como um sistema e, além disso, realizadas combinadamente por meio do trabalho e das formas de escolha dos momentos e dos lugares de seu uso. Porém “nada impede que reconheçamos e que desejemos maior *progresso* e, ao mesmo tempo, constatemos que obtê-lo não melhora necessariamente a *qualidade* de vida para a maioria das pessoas” (DUPAS, 2012, p. 14).

O protagonismo de atores tradicionais nas relações internacionais já não é o mesmo de outros tempos. Apesar disso, em alguns setores, é possível ainda verificar um significativo exercício estatal nas relações de poder, como é o caso do controle migratório. Poder, segundo Manuel Castells (2015, p. 57), que consiste na

[...] capacidade relacional que permite a um ator social influenciar assimetricamente as decisões de outro(s) ator(es) social(is) de formas que favoreçam a vontade, os interesses e os valores do ator que detém o poder. O poder é exercido por meio da coerção (ou possibilidade de coerção) e/ou pela construção de significado com base em discursos por meio dos quais os atores sociais orientam suas ações. As relações de poder são marcadas pela dominação, que é o poder entranhado nas instituições da sociedade. A capacidade relacional do poder está condicionada, mas não determinada, pela capacidade estrutural de dominação. Instituições podem se envolver em relações de poder que dependem da dominação exercida sobre seus sujeitos.

Isto é, o poder não compõe uma característica em si mesma, mostra-se sempre no domínio relacional, entre atores sociais, influenciando as relações de forma assimétrica. É importante esclarecer que sociedade, e, portanto, a sociedade global em rede, não constitui um grupo homogêneo que compartilha valores e interesses, mas uma estrutura social contraditória que se configura enquanto uma síntese dos conflitos e negociações dos atores sociais que nela interagem.

A rede é um conjunto de nós interconectados, na qual os mais importantes são chamados de *centros* (CASTELLS, 2015, p. 66). Na sociedade em rede, a importância dos nós é diretamente proporcional à capacidade de absorver informações mais relevantes e de processá-las de maneira mais eficiente. De acordo com Castells (2015, p. 67),

[...] as redes são estruturas complexas de comunicação construídas em torno de um conjunto de metas que simultaneamente garantem a unidade de propósito e flexibilidade de execução em virtude de sua adaptabilidade ao ambiente operacional. Elas são programadas e, ao mesmo tempo, autoconfiguráveis. Nas redes sociais e organizacionais, suas metas e procedimentos operacionais são programados por atores sociais. Sua estrutura evolui de acordo com a capacidade da rede de se autoconfigurar em uma busca permanente por combinações de redes mais eficientes.

Na sociedade em rede, a novidade consiste na transferência dessa lógica facilmente perceptível no âmbito tecnológico informático para outras estruturas sociais. Características de redes informacionais digitais – como a flexibilidade, a escalabilidade e a capacidade de sobrevivência – são perceptíveis, no século XXI, também na forma de organização dos Estados em uma perspectiva mundializada.

As estruturas sociais são os “arranjos organizacionais de seres humanos em relação de produção, consumo, reprodução, experiência e poder, expressos em uma comunicação significativa codificada pela cultura” (CASTELLS, 2015, p. 70). A sociedade em rede se encontra, portanto, fortemente ancorada em uma verdadeira *cultura de convergência*, assumindo-se, para tanto, que “convergência é uma palavra que consegue definir transformações tecnológicas, mercadológicas, culturais e sociais” (JENKINS, 2008, p. 27).

No entanto, a convergência observada nos fluxos informacionais não se manifesta em todos os planos, como no contexto migratório, por exemplo. Eis o paradoxo, ao mesmo tempo que para alguns é possível dialogar com alguém que se situe do outro lado do planeta por meio de redes de comunicação invisíveis, para outros, ainda é impossível garantir a transposição de fronteiras territoriais. Percebe-se uma clara dificuldade que se impõe à lógica de Estado-nação, a limitação à manutenção do modelo tradicional de regulação.

Durante a primeira modernidade, o principal ator no palco das relações de poder foi, certamente, o Estado. A globalização, no entanto, representa o surgimento de uma nova lógica e de um novo sistema de técnicas, e ela se configura enquanto o resultado de ações que garantem a emergência de um mercado global responsável por

processos políticos atualmente eficazes (SANTOS, 2015, p. 24). Os Estados percebem o deslocamento da autonomia para a esfera econômica. Milton Santos (2015, p. 24) refere ainda que o resultado desses processos só pode ser uma globalização perversa.

Esse caráter perverso é uma das consequências da aceleração operada pela alteração paradigmática advinda com a globalização. Segundo Saldanha (2013, p. 183-184), essa aceleração se institui enquanto uma nova forma de totalitarismo e como produtora de uma profunda alienação:

Totalitarismo porque se constitui em um princípio abstrato que: a) exerce pressão sobre as vontades e ações dos sujeitos; b) dela não se pode escapar, ou seja, afeta a todos; c) é onipresente, porquanto se estende a todos os aspectos da vida social e d) é difícil de criticar ou de combater.

Alienação que se expressa em cinco dimensões: a) em relação ao espaço; b) em relação às coisas; c) em relação às ações; d) em relação ao tempo e e) em relação aos outros.

Ainda nesse sentido, considera-se que o processo de globalização só foi possível em razão da possibilidade de formação de redes verdadeiramente globais. Essa constatação de uma alteração nas dinâmicas da sociedade tem, entre suas causas e efeitos, o deslocamento do terreno onde ocorrem as relações de poder. Para Castells (2015, p. 73),

A compreensão das relações de poder em nosso mundo deve ser específica para sociedade particular. Uma discussão bem fundamentada dessa especificidade exige uma caracterização da sociedade em rede em seus componentes principais: a produção e a apropriação do valor, o trabalho, a comunicação, a cultura e seu modo de existência como uma formação espaço-temporal.

Diante desse panorama, faz-se fundamental uma crítica ao atual estado de coisas que se depreende do processo de globalização. No plano jurídico, sobretudo, se pode observar uma série de violações e mesmo uma grande dificuldade de proteção a direitos humanos. Nessa toada, Boaventura de Sousa Santos (2002, [sp]) verifica uma tensão que limita as possibilidades do modelo de Estado Nacional Moderno. O autor percebe uma erosão do Estado-nação em razão da globalização, e se pergunta se temas como regulação social e emancipação social deverão ser deslocados para o nível global.

É neste sentido que já se começou a falar em sociedade civil global, governo global e equidade global. Na primeira linha deste processo, está o reconhecimento mundial da política dos direitos humanos. A tensão, porém, repousa, por um lado, no facto de tanto as violações dos direitos humanos como as lutas em defesa deles continuarem a ter uma decisiva dimensão nacional, e, por outro lado, no facto de, em aspectos cruciais, as atitudes perante os direitos humanos assentarem em pressupostos culturais específicos. A política dos direitos humanos é, basicamente, uma política cultural. Tanto assim é que poderemos mesmo pensar os direitos humanos como sinal do regresso do cultural, e até mesmo do religioso, em finais de século. Ora, falar de cultura e de religião é falar de diferença, de fronteiras, de particularismos. Como poderão os direitos humanos ser uma política simultaneamente cultural e global?

No que tange à globalização, importa referir que o autor reconhece as definições

de vertentes mais centradas no aspecto econômico, mas destaca a importância de se considerar os aspectos sociais, culturais e políticos. Os direitos dos imigrantes, ponto central do presente trabalho, é um tema que exemplifica o dilema acerca das limitações de efetivação de direitos humanos.

Ao mesmo tempo, com base na perspectiva estruturalista de Giddens (2009), é preciso ter em conta que, no processo de cristalização das relações de poder, atores moldam instituições na medida de suas possibilidades ao mesmo tempo em que são moldados por elas. Assim, à medida que a estrutura organizacional da sociedade se altera, sobretudo quando se modificam também as formas de sociabilidade e a influência política e econômica dos atores envolvidos no processo, as relações de poder também se alteram.

Compreender a globalização é, portanto, uma via de mão-dupla. É necessário compreender os fenômenos dos quais decorre e também os fenômenos gerados por ela. Se por um lado existe uma classe capitalista transnacional, existe, por outro, classes e grupos subordinados, há migrantes e os refugiados, que nas três últimas décadas têm efetuado bastante movimentação além-fronteiras.

Dessa forma, os Estados, atores praticamente incontestáveis em seu exercício de poder, situam-se em um contexto em que devem se adaptar e aprender a conviver com novos atores que gozam de uma potencialização de sua influência econômica e política, inclusive por sobre os Estados (BAUMAN, 1999). Nesse sentido, dá-se destaque para atores como a OMC, o FMI, o Banco Mundial, em razão do que Chesnais (1996) nomeou *mundialização do capital*, e atores como as grandes empresas de telecomunicações, pois que possibilitam a própria mundialização do capital, além de proporcionarem a comunicação instantânea dos atores em âmbito global, característica central da sociedade em rede.

Diante desse rearranjo e deslocamento observado em relação à potencialidade do exercício de poder, fruto da sobreposição de redes globais que diluem as tradicionais fronteiras do Estado-nação, mister refletir acerca dos limites que se colocam a uma regulamentação democrática de demandas que se apresentam no quadro de uma sociedade em rede global.

Se na modernidade clássica a esfera de ação de qualquer Estado é limitada territorialmente (WEBER, 1982), no século XXI a situação se altera radicalmente. Esse *nacionalismo metodológico* foi corretamente contestado por Ulrich Beck (2013), uma vez que a globalização redefiniu substancialmente os limites territoriais do exercício de poder. A essa nova estrutura organizacional se pode chamar Sociedade Global em Rede. Essa consiste, segundo Castells (2015, p. 72), em

[...] uma estrutura dinâmica altamente maleável às forças sociais, à cultura, à política e às estratégias econômicas. Mas o que permanece em todos os casos é seu domínio sobre atividades e pessoas externas às redes. Nesse sentido, o global supera o local – a menos que o local se conecte ao global como um nó em redes globais alternativas construídas pelos movimentos sociais.

Essa nova dinâmica apresenta uma realidade à qual o nacionalismo metodológico não é capaz de se ajustar. Por essa razão é que se deve pensar desde uma lógica de um *cosmopolitismo metodológico* (BECK, 2013). Ainda que a soberania seja uma característica fundamental dos Estados, é preciso ter em perspectiva a importância que a dimensão global assume nos processos decisórios e regulatórios.

Assim, o cosmopolitismo surge na sociedade global em rede como instrumento, em múltiplas versões, apto a consolidar os direitos das pessoas migrantes.

3 | HERMENÊUTICA DIATÓPICA COMO INSTRUMENTO À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES

Desde o término da Segunda Guerra Mundial, o instituto jurídico dos direitos humanos alcançou um patamar inigualável no cenário internacional, na medida em que simboliza um conjunto de direitos mínimos assegurados à pessoa do homem como meio de garantir a sua dignidade. As mais variadas fontes jurídicas (leis, tratados, doutrinas, decisões judiciais) convergiram para aglutinar garantias fundamentais inclusivas, extensíveis a todos os sujeitos humanos, independentemente de raça, cor, credo e origem.

Contudo, com a reconfiguração do panorama social horizontalizado do mundo global, os direitos humanos hoje encontram-se num palco marcado por lutas e tensões existentes entre sua alegada universalidade e a esmagada diversidade cultural, fazendo com que múltiplos aspectos sejam atribuídos à dignidade humana. São as ambivalências (in)toleráveis, borbulhantes em uma sociedade de risco, que devem servir de parâmetro para uma ruptura estrutural, quebrando o paradigma da dualidade individual/coletivo, no intuito de que a era pós-moderna reflita sobre a evolução de suas sociedades.

E certas são as dificuldades a cruzarem esse novo caminho. Junto com as ideias de um direito comum cosmopolitizado, calcado no espírito de solidariedade legitimadora de um Estado Democrático, as mazelas da globalização econômica atingem os bastidores da governança e da jurisdição local/regional/mundial – primordialmente no que diz respeito ao campo dos direitos humanos.

A expressão direitos humanos representa o conjunto das atividades realizadas de maneira consciente, com o objetivo de assegurar ao homem a dignidade e evitar que passe por sofrimentos e violação de sua dignidade moral e física (COMPARATO, 2010). No entanto, para chegar a tal estágio, uma longa história foi percorrida na resistência contra o genocídio e as mazelas humanas.

Segundo Valéria Ribas do Nascimento (2011, p. 164), é sabido que a análise sobre a origem e a evolução dos direitos humanos ou fundamentais envolve categorias históricas, surgidas com o passar do tempo, por meio de um processo lento de muitas disputas e enfrentamentos. Em Paulo César Carbonari (2008), direitos humanos é um

conceito polissêmico, controverso e estruturante. É polissêmico, pois, por mais que tenha gerado acordos e consensos (como na Conferência de Viena), isto não lhe dá um sentido único. É controverso, pois abre espaços de discussão e debate, geralmente polêmicos. É estruturante, pois diz respeito a questões de fundo que tocam a vida de todos e de cada um (CARBONARI, 2008, p. 346).

Nessa seara, percebe-se que todos os seres humanos, apesar das diferenças físicas, biológicas, culturais, entre outras, possuem algo comum que os caracteriza como humanos, ou seja, a dignidade e o acesso aos direitos de cidadania. A concepção contemporânea de direitos humanos é recente, sendo estabelecida no panorama internacional em 1948, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, pouco depois da Segunda Guerra Mundial, quando o homem se horrorizou com o genocídio e com as crueldades cometidas pelo nazismo (PIOVESAN, 2011).

Porém, enquanto os direitos humanos forem considerados universais, estes *humanos* tendem a operar como um localismo globalizado. Para poderem operar como forma de cosmopolitismo, como globalização contra-hegemônica, os direitos humanos precisam ser recepcionados como multiculturais (SANTOS, 2010).

Da mesma forma, como consequência, o conceito de cidadania assume uma dimensão multifacetada, em função da diversidade de componentes multiculturais, provocando encontros e desencontros de identidades, em face da desvalorização de algumas culturas. A construção do Estado cosmopolita também sofreu influências da integração entre países, para a formação de blocos econômicos. Para Boaventura de Sousa Santos (2010), a intensificação das interações globais pressupõe o processo de cosmopolitismo. Assim, evoca-se, a cada instante, a necessidade de valorização, respeito e consequente efetivação dos direitos humanos, direitos estes que se tornaram, portanto, diante do Estado cosmopolita, multiculturais.

Logo, hodiernamente, a questão sempre presente é: como efetivar esses direitos humanos, especialmente considerando as múltiplas culturas, diante dos inúmeros processos migratórios nos tempos modernos? Essa efetivação se dará mecanicamente, pela força da globalização hegemônica, que desconsidera as diferenças regionais, por exemplo, com a acentuada divisão entre ricos e pobres, ou se fará por meio da construção de uma política de inclusão, por intermédio de outros mecanismos de efetivação, com base na cidadania multinível cosmopolita desenvolvida no cenário da sociedade em rede?

Sabe-se que o Direito contemporâneo se encontra mergulhado em questões com dimensões multiculturais que contêm um alto grau de complexidade analítica, em face da evolução experimentada pela sociedade globalizada (HALL, 2006, p. 16). Essa complexidade é caracterizada pelas inúmeras possibilidades/alternativas derivadas da conjugação das sociedades democráticas, pluralistas, multiculturais e tecnificadas, submetidas a transformações constantes e rápidas que ocorrem de forma difusa em função dos variados fluxos culturais e econômicos que se cruzam de forma “híbrida” (HALL, 2006, p. 16).

Assim, pode-se afirmar que a cultura tem uma grande importância no que diz respeito à estrutura e à organização da sociedade moderna. Porém, segundo o autor, as atuais mudanças culturais globais estão criando uma rápida mudança social e deslocamentos culturais, especialmente por meio da mídia. Nesse sentido, parece haver uma tendência à homogeneização cultural.

Nas palavras de Jessé Souza (2015, p. 17), “os seres humanos são animais que se interpretam”. Isso significa que o homem é sempre influenciado por fatores externos e alheios ao seu domínio, tais como a ética, a ciência, o conhecimento e a religião, fazendo com que seu pequeno grande mundo seja considerado justo e correto a ponto de excluir as diferenças do mundo do outro.

Assim, do mesmo modo que o ‘racismo científico’, que possuía projeção internacional até a década de 1920, partia da superioridade ‘racial’ dos povos brancos e de olhos azuis, a versão ‘culturalista’ do racismo parte da superioridade de certo ‘estoque cultural’ das sociedades do ‘Atlântico Norte’ como fundamento da ‘superioridade’ dessas sociedades. (SOUZA, 2015, p. 2.021)

Contudo, também há tendências contrárias a isso, buscando impedir que o mundo se torne um lugar culturalmente uniforme e homogêneo, buscando novas identificações locais (HALL, 2006, p. 16). Para Nascimento (2011, p. 191), o ideal de uma sociedade pluralista é intrínseco ao conceito de cultura, pois ela não é produzida apenas por um grupo, mas por todos.

Boaventura de Sousa Santos (2010) propõe algumas premissas para a efetivação dos direitos humanos de maneira genérica, quais sejam:

A primeira premissa é a superação do debate sobre universalismo e relativismo cultural. Contra o universalismo, há que se propor diálogos interculturais sobre preocupações isomórficas, isto é, sobre preocupações convergentes ainda que expressas em linguagens distintas e a partir de universos culturais diferentes. A segunda premissa é que todas as culturas possuem concepções de dignidade humana, mas nem todas elas a concebem em termos de Direitos Humanos. A terceira premissa é que todas as culturas são incompletas e problemáticas nas suas concepções de dignidade humana. A quarta premissa é que todas as culturas têm versões diferentes de dignidade humana, algumas mais amplas do que outras, algumas com um círculo de reciprocidade mais largo do que outras, algumas mais abertas a outras culturas do que outras.

O reconhecimento, portanto, de incompletudes mútuas, é condição sine qua non de um diálogo intercultural. A hermenêutica diatópica dá lugar a garante configurações mais abrangentes à dignidade e ao humano, na medida em que funciona como ponto de partida em todas as culturas.

É imperativo que se fomente a potência da hibridação. Boaventura de Sousa Santos fornece, nesse contexto, uma importante ferramenta para essa situação. Ao tratar da hermenêutica diatópica, frisa que a humanidade necessita estabelecer uma globalização contra-hegemônica entre os povos, por intermédio de um cosmopolitismo de relação (cosmopolitismo de insurgência, emancipatório). Apenas com um diálogo multicultural os homens passarão a compreender que todas as culturas são relativas e possuem seus símbolos máximos (*topoi*) e que as diferentes percepções do que seja

a dignidade para cada uma dessas culturas é o ponto de partida para a aceitação das diversas igualdades e diferenças (complexidade intercultural).

A hermenêutica diatópica requer não apenas um tipo de conhecimento diferente, mas também um diferente processo de criação de conhecimento. A hermenêutica diatópica exige uma produção de conhecimento coletiva, interativa, intersubjetiva e reticular. A ideia de que todos os direitos inatos ao indivíduo mantêm relação com o coletivo, conduzida a partir da perspectiva de outras culturas, é um caminho ao diálogo interativo e universal acerca de direitos humanos perante e dentro da comunidade mundial ou do próprio cosmos.

Assim, os migrantes, entendidos como sujeitos estranhos, estrangeiros, outros, possíveis terroristas, ou sem pertencimento, ficam relegados a um campo cinzento, a parte da proteção humanística, na medida em que o próprio Direito os reconhece como o paradigma das desigualdades. Os guetos culturais exoticamente étnicos, oriundos de uma cultura e indesejados por outra, adentram na importância do debate em localizar a questão dos direitos humanos e internacionalizá-los diatopicamente. Isto porque a natureza do sujeito humano é híbrida, sempre foi, a modernidade é que separou e isolou os homens em grupos culturais distintos. A internacionalização e a europeização tornam evidentes a transformação das ordens jurídicas nacionais em ordens jurídicas parciais, nas quais as Constituições são relegadas para um plano mais modesto de leis fundamentais regionais (CANOTILHO, 2006, p. 185).

Nesse sentido, para a efetivação dos direitos humanos do sujeito migrante, há necessidade dessa aproximação intercultural, posto que é cediço o fato de que o Estado não será extinto desse novo cenário mundial. É preciso repovoar o espaço público e democrático evadido por força do individualismo contemporâneo, que se baseia na singularização das coisas, grupos ou pessoas a pretexto de organização. Em face do esvaziamento do espaço público, sente-se a necessidade de repovoá-lo, torná-lo coletivo novamente para discussão das questões públicas.

Para conceber o ponto de vista multicultural dos direitos humanos e ultrapassar as diferenças entre universalistas e relativistas, é necessário potencializar a hibridação (a poética e a potência da relação), compreendendo a totalidade das culturas oriundas de uma força poética da relação que simboliza a energia do mundo cosmopolita. Apenas com o rompimento da linearidade das relações mundiais é que a percepção multicultural dos direitos humanos ultrapassará as barreiras dos localismos e dos globalismos, para abraçar também as minorias, como os migrantes e refugiados.

A saída, portanto, para reduzir a incompletude e a incoerência, diante dessa complexidade dos direitos humanos dos migrantes e face das diferentes culturas, parece ser olhar para os *topoi* fortes de cada cultura. E é a hermenêutica diatópica que faz essa análise. O *topoi* de uma dada cultura, por mais forte que seja, é tão incompleto quanto a própria cultura a que ele pertence. Direito humano ocidental, Darhma hindu, Umma islâmico, Ubuntu africano, seja qual for o *topoi* em questão, apesar de todas as diferenças, é aceitando e reconhecendo as incompletudes de cada cultura que

será aberto o caminho ao diálogo intercultural, na tentativa de criar solidariedade aos homens.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade globalizada é permeada pelo paradigma da aceleração, e constitui-se enquanto um modelo organizacional completamente diverso de qualquer outro existente até então. O intercâmbio entre informação e tecnologia possibilitou e foi possibilitado por esse modelo. Um modelo que não deve ser considerado nem como bom e nem como mau, pois que depende da utilização que se faz dele.

Essa alteração nas dinâmicas organizacionais e relacionais hegemônicas que se estabelece potencializa a violação dos direitos humanos, ao mesmo tempo que cria possibilidade para a organização em torno de sua proteção. É sabido que o Direito está sempre atrasado em relação às transformações da sociedade, e isso não deixa de ser um problema, sobretudo em um contexto em que as alterações se dão de maneira tão célere. À comunidade jurídica se impõe o desafio de pensar soluções.

Portanto, os migrantes, na sociedade global em rede, estão sujeitos a uma abertura e a um espaçamento do poderio dos Estados, nos campos político, econômico e até mesmo jurídico, na busca pelo aperfeiçoamento de um manancial intercultural de aceitação das diferenças. Transpassar o fechamento cultural e adentrar em um campo de diálogo com outras culturas é fundamental para o avanço na consolidação e efetivação de direitos humanos.

A hermenêutica diatópica se caracteriza, desde a abordagem adotada no trabalho, enquanto complemento fundamental ao comprometimento com um cosmopolitismo jurídico que conecte diferentes *topoi*. Ainda que o projeto pareça utópico, verifica-se um embrião possível. De qualquer forma, fundamental é pensar além do que está posto, pois, do contrário, corre-se o risco de ficar para sempre estagnado até que se seja atropelado pela marcha irrefreável da história.

Assim, desde uma compreensão hermenêutica, e sem a pretensão de concluir definitivamente sobre a temática, foi possível verificar que, assim como na metáfora de Hermes, ainda que seja impossível alcançar o acesso direto à completude da linguagem dos deuses, é possível um comprometimento na busca por decisões adequadas sob a lente dos direitos humanos, potencializado por meio de um cosmopolitismo jurídico que leve em consideração a incompletude, a coerência e a complexidade, desde a hermenêutica diatópica.

REFERÊNCIAS

- BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco. Proteção da privacidade e de dados pessoais na internet: o Marco Civil da rede examinando com fundamento nas teorias de Zygmunt Bauman e Manuel Castells. In: DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira (Orgs.). **Direito & Internet III**. São Paulo: Quartier Latin, 2015. Tomo I: Marco Civil da Internet (Lei 12.965/14)
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BALDI, César Augusto. **Direitos humanos na sociedade cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- BECK, Ulrich. **A Sociedade do Risco: Rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação – economia, sociedade e cultura**. Tradução Roneide Venâncio Majer. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. v. 1.
- _____. **O poder da comunicação**. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.
- CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- DUPAS, Gilberto. **O mito do progresso: ou progresso como ideologia**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2012.
- GIDDENS, Anthony. **A Constituição da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Os desafios do “império cibernético” na era da aceleração e da informação: um “sexto continente” de liberdade perfeita ou de controle perfeito? In: TYBUSH, Jerônimo Siqueira; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de Araujo; SILVA, Rosane Leal da (Orgs.). **Direitos Emergentes na Sociedade Global: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM**. Ijuí: Unijuí, 2013.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo para uma nova cultura política**. v. 4. São Paulo: Cortez, 2010.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 25. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.
- SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.
- WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

AS INOVAÇÕES TRAZIDAS ATRAVÉS DO ACORDO TRIPS EM RELAÇÃO ÀS PATENTES DE MEDICAMENTOS E O ÓBICE AO ACESSO A FÁRMACOS

Daiana Cristina Cardoso Pinheiro Machado

Mestra em Direitos Humanos pela Uniritter
Porto Alegre - Rio Grande do Sul

Tamara Lemos Moreira

Mestra em Direitos Humanos pela Uniritter
Porto Alegre - Rio Grande do Sul

RESUMO: O presente artigo tem como finalidade apresentar o conteúdo do Acordo TRIPS, observando que, embora exista uma vinculação histórica entre os direitos de propriedade intelectual e os acordos internacionais, o referido acordo surge com a finalidade precípua de suprir, principalmente, as deficiências relacionadas à proteção da propriedade intelectual no âmbito mundial. O trabalho tem como escopo analisar as inovações trazidas através desse acordo ao direito pátrio, essencialmente, no que diz respeito à proteção da propriedade intelectual e sua relação com o acesso dos indivíduos a medicamentos. Para alcançar esse objetivo, serão analisados os termos do acordo TRIPS, em especial, as modificações exteriorizadas por ele em relação às patentes na Indústria Farmacêutica, assim como opiniões e decisões da Organização Mundial do Comércio, da qual o acordo faz parte, a fim de verificar a (in)eficácia desses mecanismos em relação ao acesso de medicamentos.

PALAVRAS-CHAVE: Medicamentos. Acordo TRIPS. Propriedade intelectual. Acesso

THE INNOVATIONS BRINGS THROUGH
THE TRIPS AGREEMENT IN RELATION TO
MEDICINAL PATENTS AND THE OBSTACLE
TO ACCESS MEDICINES

ABSTRACT: The purpose of this article is to present the content of the TRIPS Agreement, noting that, while there is a historical link between intellectual property rights and international agreements, this agreement arises primarily to address deficiencies related to protection of intellectual property worldwide. The purpose of this study is to analyze the innovations brought through this agreement to the mother country, essentially, with regard to the protection of intellectual property and its relation with the access of individuals to medicines. In order to achieve this objective, the terms of the TRIPS agreement, in particular, the modifications made by it in relation to patents in the Pharmaceutical Industry, as well as the opinions and decisions of the World Trade Organization, of which the agreement is a part, will be analyzed in order to to verify the (in) effectiveness of these mechanisms in relation to drug access.

KEYWORDS: Drugs. TRIPS Agreement. Intellectual property. Access

1 | INTRODUÇÃO

O acordo TRIPS tornou-se um dos componentes mais controversos no âmbito da OMC (Organização Mundial do Comércio), pois introduziu importantes mudanças nas normas internacionais dos direitos de propriedade intelectual e ampliou significativamente seu alcance. Surgiram, assim, diversas discordâncias sobre seu escopo e conteúdo durante a Rodada de Uruguai, principalmente a respeito dos produtos farmacêuticos.

Nesse sentido, os países em desenvolvimento adotaram a Declaração de Doha a respeito do Acordo TRIPS e a Saúde Pública durante a Quarta Conferência Ministerial da OMC (realizada de 9 a 14 de novembro de 2001). A Declaração de Doha reconhece a gravidade, a repercussão e os riscos dos problemas de saúde pública que atingem os países pouco desenvolvidos e em desenvolvimento, como por exemplo, os que decorrem de aids, tuberculose, malária e diversas outras epidemias. A Referida Declaração reflete as preocupações desses países sobre as implicações do Acordo TRIPS em relação à saúde pública em geral, sem se restringir a determinadas doenças.

No que tange o conflito existente entre o direito à saúde e a proteção das patentes existe a necessidade de uma proteção de ambos os bens, pois tratam-se de bens protegidos constitucionalmente. Assim, frente à eventual conflito, deve-se ter em vista que o dever de proteção dos bens fundamentais está entre a proibição de existir um excesso e a proibição de que haja uma insuficiência. No entanto, todos estão vinculados ao dever de efetivação dos direitos fundamentais (art. 5º, §1º da CF), assumindo especial relevância quando se refere ao mínimo existencial que torna possível o livre desenvolvimento da personalidade.

2 | O ACORDO TRIPS

O Acordo sobre Aspectos dos Direitos da Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio Internacional denominado TRIPS, do qual o Brasil é signatário, é parte integrante do Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Ele surgiu no ano de 1994, durante a Rodada do Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais, fazendo parte da Organização Mundial do Comércio (OMC). Foi criado com os objetivos principais de reduzir as barreiras comerciais entre seus países membros, por meio da adoção de políticas de cooperação. Além disso, o TRIPS visava implementar um equilíbrio necessário para os direitos de propriedade intelectual, adotando medidas de proteção para tais direitos, evitando o abuso de direito por parte dos seus Estados Membros.

O referido acordo, possui natureza jurídica de Tratado-Contrato, estando direcionado apenas aos interesses dos seus Estados signatários e não aos particulares desses países, sendo inviável a sua invocação pelos titulares de direitos

de propriedade intelectual sem que exista uma regulamentação prévia de suas normas por legislação interna.

Maristela Basso (BASSO, 2002, p.125) avalia o Acordo TRIPS, no seguinte sentido:

O Trips representa, portanto, um documento fundamental na consolidação da proteção dos direitos de propriedade intelectual na sociedade internacional contemporânea, e a vinculação definitiva desses direitos ao comércio internacional. Com ele, as partes ganharam e perderam e os interesses contrapostos acabaram chegando ao consenso. Certamente, o texto ficou aquém das expectativas dos países desenvolvidos, que buscavam no GATT patamares superiores de proteção dos direitos de propriedade intelectual. Por outro lado, os países em desenvolvimento, que buscavam assegurar a difusão de tecnologia, destacando as assimetrias Norte-Sul, se comprometeram a implementar medidas eficazes e apropriadas para a aplicação de normas de proteção destes direitos relacionados ao comércio, na perspectiva da cooperação internacional.

No referido trecho, podem ser extraídos os objetivos mais significativos do Acordo TRIPS, os quais sejam: corrigir as precariedades existentes no sistema da OMPI (Organização Mundial das Patentes Internacionais) e vincular, de forma incisiva, os direitos de propriedade intelectual ao comércio internacional. Destarte, suas finalidades precípuas, também se encontram expressas no preâmbulo do referido acordo, conforme fragmento abaixo colacionado:

Reduzir distorções e obstáculos ao comércio internacional e levando em consideração a necessidade de promover uma proteção eficaz e adequada dos direitos de propriedade intelectual e assegurar que as medidas e procedimentos destinados a fazê-los respeitar não se tornem, por sua vez, obstáculo ao comércio legítimo.

O Acordo TRIPS buscou apreciar o impasse existente entre os países em desenvolvimento que buscavam medidas para viabilizar o seu desenvolvimento tecnológico e os países industrializados que objetivavam garantir a proteção de suas invenções no âmbito de países com legislações vagas e pouco protetoras. Desta maneira, o referido Acordo trouxe importantes mudanças nas normas internacionais relativas aos direitos de propriedade intelectual, trazendo várias controvérsias quanto à sua aplicação, especialmente, no âmbito dos países em desenvolvimento.

3 | O DIREITO PATENTÁRIO NO ACORDO TRIPS E NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

3.1 O Direito patentário

Dentre os assuntos mais pertinentes no acordo TRIPS relacionados à Propriedade Intelectual, se encontra a questão referente às patentes. Nesse sentido, as patentes podem ser compreendidas como sendo instrumentos jurídicos, econômicos e políticos que estimulam a pesquisa, visto que o Estado detém a faculdade de conceder ao inventor de um novo produto ou processo exclusividade temporária à sua invenção.

As patentes constituem-se, portanto, numa compensação pelo esforço intelectual do inventor, incentivando-o a continuar a arcar com os custos destinados a gerar novas invenções.

Em razão da elevada importância desse instrumento, o acordo TRIPS, em seu artigo 27, previu proteção a esse mecanismo ao estipular que os Estados-Membros devam conceder patentes a todas as invenções, tanto relacionadas aos produtos quanto aos processos, e em todos os setores tecnológicos. Os requisitos necessários à concessão da patente, em regra, são os seguintes: que o produto ou processo seja original, envolva um passo inventivo e passível de aplicação industrial.

A concessão da patente não poderá discriminar o produto ou processo em razão do local da invenção, setor tecnológico mobilizado ou quanto ao fato de os bens serem importados ou produzidos nacionalmente. Não obstante, apesar de elencar essas vedações, o acordo prevê que há exceções à concessão, quando as inovações: contrariem a ordem pública ou a moralidade, ou para evitar sério prejuízo ao meio ambiente; sejam métodos de diagnóstico, de tratamento e de cirurgia, animal ou humana; e tratem-se de animais ou plantas que não sejam microrganismos.

Quanto ao conteúdo dos direitos, uma patente confere a seu titular o direito de evitar que terceiros, sem seu consentimento, produzam, usem, coloquem a venda, vendam, ou importem com esses propósitos aqueles bens; quando o objeto da patente for um processo, o de evitar que terceiros sem seu consentimento usem o processo e usem, coloquem a venda, vendam, ou importem com esses propósitos pelo menos o produto obtido diretamente por aquele processo. Os titulares de patente deterão também o direito de a ceder ou transferi-la por sucessão e o de efetuar contratos de licença.

Em determinadas situações são impostos alguns deveres aos requerentes da patente, como por exemplo a divulgação da invenção de modo suficientemente claro e completo a permitir que um técnico habilitado possa realizá-la; e que o requerente indique o melhor método de realizar a invenção que seja de seu conhecimento.

O surgimento de uma patente é perfectibilizado como ato jurídico perfeito, pois é capaz de gerar, em um único momento, dois distintos direitos subjetivos ao titular da patente, um direito de exclusividade, o qual é exercido de imediato, mas temporariamente, ou seja, até o esgotamento do prazo nos termos da lei à época da concessão; e aos demais concorrentes, o direito de utilização da invenção a ser exercido a termo, ou seja, quando vencido o prazo pelo qual deveria vigorar a exclusividade da patente.

3.2 Licenciamento compulsório de patentes

O direito patentário confere ao titular do ônus a exclusividade temporária da produção, uso e venda do produto ou processo. Entretanto, o próprio detentor da patente pode autorizar que um terceiro explore o objeto da patente, mediante uma contraprestação, quando for o caso. A referida autorização é nomeada de licenciamento

voluntário.

Em matéria de patentes, a regra é o licenciamento voluntário, como já esclarecido acima. No entanto, pode existir, em algumas situações, um licenciamento obrigatório da patente conferida, realizado pelo Estado sem o consentimento do titular, onde subsiste a titularidade e a necessidade de contraprestação pela exploração do objeto da patente. Esse procedimento é denominado de licenciamento compulsório, o qual, coloquialmente, é tido pela expressão “quebra de patente”. Trata-se de uma potencial estratégia para regular o monopólio ocasionado pela proteção patentária.

A questão acerca do licenciamento compulsório possui previsão expressa no acordo TRIPS, o qual estipula que qualquer patente será concedida pelo prazo mínimo de 20 anos, contados a partir da data do depósito do objeto. Após esse interstício temporal, ocorrerá o licenciamento compulsório e terceiros interessados poderão explorar o objeto patenteado sem o consentimento do inventor. Sem embargo, em razão do acordo determinar os parâmetros mínimos a serem observados pelos Estados signatários, a legislação nacional pode estender o direito patentário por um prazo maior.

Diante da importância dessa temática e pela necessidade de regulamentação no ordenamento jurídico brasileiro, foi promulgada, em 1996, a Lei Federal nº 9.279, chamada de Lei da Propriedade Industrial (LPI). Esta lei, que passou a regular o direito previsto no inciso XXIX do artigo 5º da Constituição Federal Brasileira de 1988, permite o patenteamento de uma invenção. Da análise detida do dispositivo legal, se constata que apesar de toda a proteção conferida ao proprietário da patente, houve a introdução de outras situações que ensejam o licenciamento compulsório da patente conferida, porquanto os artigos 68 a 71 da referida lei determinam que o titular ficará sujeito ainda a ter a patente licenciada compulsoriamente se exercer os direitos dela decorrentes de forma abusiva, ou por meio dela praticar abuso de poder econômico, comprovado nos termos da lei, por decisão administrativa ou judicial. Além disso, casos em que não ocorra a exploração do objeto da patente no território brasileiro por falta de fabricação ou fabricação incompleta do produto, ou, ainda, a falta de uso integral do processo patenteado, bem como a comercialização do produto que não satisfizer às necessidades do mercado, do mesmo modo, ensejam o licenciamento compulsório da patente.

Cabe destacar que o licenciamento compulsório, é utilizado sempre que necessário, dentro dos casos previstos na lei nacional vigente e respeitando os preceitos do Acordo TRIPS. Entretanto esse licenciamento não deve consistir em uma política pública, mas sim deve ser utilizado como elemento de controle e de equilíbrio que possibilite a sustentabilidade da concretização de um direito à saúde, ou seja, viabilizando um acesso adequado aos medicamentos.

Deste modo, o licenciamento compulsório de medicamentos, representa um caso concreto de responsabilidade dos entes privados no que se refere à viabilização do direito à saúde, embora, possa conter outros elementos justificadores para a medida

do Estado.

Atualmente, também está regulamentada a licença compulsória de patente em virtude de emergência nacional ou interesse público, Conforme reza o art. 71 da Lei n. 9.279/99, combinado ao art. 2º, § 1º, do Decreto Federal n. 3.201/99, desde que o titular da patente ou seu licenciado não atenda à necessidade voluntariamente, poderá ser concedida, de ofício, licença compulsória, para uso público não comercial, temporário e não exclusivo, para a exploração da patente, sem prejuízos dos direitos de seu titular.

Desta forma, a licença compulsória prevista na legislação pátria é legítima, uma vez que está de acordo com o previsto no Acordo TRIPS, prevendo todas as condições e requisitos necessários para tornar possível e legítimo o uso do objeto da patente sem a autorização de seu titular, seja pelo Governo, seja por terceiros autorizados pelo Governo, nas hipóteses de emergência nacional ou interesse público.

Todavia, cumpre salientar que a utilização do preceito jurídico da licença compulsória deve ser embasada necessariamente pelo princípio da proporcionalidade, ou seja, toda limitação ao direito de exclusividade, conferido pela patente, deve ser iluminada pelo princípio da proporcionalidade, o qual informa a exata medida da restrição ao direito do particular, em face do imperativo público.

A questão da licença compulsória de medicamentos, acaba por ser uma reprodução da lógica de antagonismos, no momento em que coloca, de um lado, o direito privado do titular da patente (no caso, as grandes indústrias farmacêuticas) e, de outro, a imperatividade da observância dos direitos humanos (em particular o Direito Humano à Saúde).

4 | ACORDO TRIPS E SUA VINCULAÇÃO AO ACESSO A MEDICAMENTOS

Cabe lembrar que as disposições do TRIPS foram acordadas com o escopo de proteger eficaz e adequadamente os direitos de propriedade intelectual, eliminando, de maneira progressiva, os obstáculos ao comércio internacional, a partir de medidas e procedimentos que impusessem um padrão mínimo de respeito a tais direitos particulares.

O TRIPS expressamente reconhece os direitos de propriedade intelectual como direitos privados, o acordo estabelece, no entanto, que os aludidos direitos de propriedade intelectual não se caracterizam inequivocamente como direitos absolutos, reconhecendo os objetivos básicos das políticas públicas dos ordenamentos nacionais para a proteção da propriedade intelectual e inclusive para os objetivos de desenvolvimento e tecnologia.

Há uma vasta gama de possibilidades de aplicação dos instrumentos do Acordo TRIPS no controle de práticas abusivas de proteção da propriedade intelectual e no âmbito comercial. Em relação à transferência de tecnologias o Acordo TRIPS se reveste

de importância quanto à democratização do acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento.

Em relação ao acesso aos medicamentos, na seara da saúde pública, há uma necessidade de analisar as principais dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento, no que tange à implementação do acordo TRIPS em suas legislações nacionais. Existe uma busca a respeito da importância do comércio, bem como da transferência de tecnologias para a confecção de medicamentos. Ressalta-se que os medicamentos são produtos característicos de mercados imperfeitos que apresentam demandas estáticas, onde surge a necessidade de instrumentos como as importações paralelas e as licenças compulsórias de patentes, quando o acesso aos medicamentos é obstruído por prática de abusos dos direitos de propriedade intelectual.

O direito à saúde é um direito humano fundamental, sendo, portanto, reconhecido em tratados internacionais, sendo sua proteção também de âmbito internacional, desta forma, definir uma política de licenciamento de patentes significa atuar em conformidade com o princípio de que a defesa da saúde pública prevalece sobre os direitos de propriedade imaterial.

4.1 Acordo TRIPS e o acesso à medicamentos

A concessão de patentes é um importante mecanismo ressarcitório, porquanto viabiliza aos fabricantes farmacêuticos estabelecer preços que permitam a recuperação das despesas realizadas com pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos e científicos, bem como obtenham o lucro desejado. Não obstante, a epidemia da síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS) na África e as evidentes implicações negativas das patentes ao acesso dos indivíduos hipossuficientes aos medicamentos trouxeram à tona a conexão existente entre o acordo TRIPS e direito a saúde. Considerando que mais de 30 (trinta) milhões de pessoas possuem, atualmente, a supramencionada patologia, em sua maioria nas regiões mais desfavorecidas economicamente do mundo, a necessidade de enfrentamento da questão de acesso a medicamentos patenteados surgiu como um problema global (CORREA, 2005).

A problemática acerca do acesso a medicamentos pela população é principalmente enfrentada pelos países em desenvolvimento, uma vez que há falta de fármacos a preços acessíveis nos mercados internos. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), os preços possuem extrema relevância em se tratando de viabilidade de acesso à medicação, pois enquanto nas nações desenvolvidas os medicamentos são financiados pelo governo, nos países em desenvolvimento, 50% (cinquenta por cento) a 95% (noventa e cinco por cento) dos medicamentos são despendidos pelos próprios usuários (WHO, 2002).

Embora seja genuíno, como argumenta a indústria farmacêutica, que outros fatores, como infraestrutura e manutenção profissional, possuem um papel importante na determinação do acesso aos medicamentos, é verdade também que os valores resultantes da existência de patentes determinam, em última instância, quantos

morrerão de aids e de outras doenças nos próximos anos.

Em contrapartida a indústria de medicamentos afirma que uma maior proteção à propriedade intelectual, no âmbito farmacêutico, produziria de forma automática investimentos em pesquisas de novas patologias, principalmente as que atingem os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Entretanto, estatísticas comprovam que 90% (noventa por cento) do valor gasto nas pesquisas e desenvolvimento de novos medicamentos, mundialmente, estão direcionados para condições patológicas que afetam apenas 10% (dez por cento) da população. Dos 1.393 novos medicamentos aprovados entre os anos de 1975 e 1999, apenas 16 (pouco mais de 1%) foram especificamente desenvolvidos para o tratamento de doenças tropicais e tuberculose (PRONER, p. 351, 2007).

Ademais, a garantia do direito à propriedade intelectual, e, em particular, a patente farmacêutica, não pode inviabilizar o dever dos Estados de garantir a proteção e a implementação do direito ao acesso a medicamentos, haja vista ser a propriedade intelectual um produto social que possui uma função social, a qual não pode ser obstada em virtude de uma concepção privatista deste direito que eleja a preponderância incondicional dos direitos do inventor em detrimento da implementação dos direitos sociais, como o são, por exemplo, a saúde, a educação e a alimentação (PIOVESAN, 2007).

Com base nessa compreensão, convém mencionar como exemplo a iniciativa da organização médica humanitária internacional denominada Médicos Sem Fronteiras (MSF), a qual solicitou às nove maiores companhias farmacêuticas do mundo, apoio para estimular a rapidez do acesso a novos tratamentos para milhões de pessoas que vivem com HIV/AIDS. O auxílio ocorreria através da inclusão das patentes de cada uma dessas indústrias farmacêuticas em uma lista de medicamentos chaves para HIV a serem produzidos. Esse mecanismo, chamado de *pool de patentes*, visa estabelecer o agrupamento de um determinado número de patentes de medicamentos, as quais seriam disponibilizadas para uso por diferentes companhias, a fim de viabilizar um aumento na produção ou no desenvolvimento científico. Em contrapartida, os detentores da patente receberiam royalties pagos por aqueles que as utilizarem (MÉDICOS SEM FRONTEIRAS, 2009).

Por razões como essa, durante a reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio realizada em Doha, foram discutidos e estabelecidos os limites da propriedade intelectual. A Declaração de Doha, fazendo referência direta à saúde pública, estabeleceu que a implementação e a interpretação do Acordo TRIPS deveria ser compatível com os interesses de saúde pública dos países no que tange à promoção do acesso a medicamentos e à criação de novos medicamentos.

A relação entre o Acordo TRIPS e a saúde pública foi tratada de forma mais específica na Declaração de Doha sobre o acordo TRIPS e Saúde Pública que, entre outros efeitos, estabeleceu: a) a possibilidade de os países adotarem medidas de proteção à saúde pública; b) a possibilidade de os Países-membros utilizarem

mecanismos, como licenças compulsórias e importação paralela, e c) a possibilidade de extensão das exceções existentes para proteção de patentes a produtos farmacêuticos até 2016 para os países subdesenvolvidos. Esse reconhecimento ocorreu em virtude das inúmeras crises de saúde pública, incluindo as relativas a AIDS e epidemias como a de malária, tuberculose e outras, as quais podem representar uma emergência nacional (BARBOSA, 2003).

A declaração específica é considerada um importante instrumento político dos países em desenvolvimento e dos menos desenvolvidos para a implementação de todas as flexibilidades previstas no acordo que estavam relacionadas com a proteção à saúde pública. A citada declaração cita a licença compulsória e a importação paralela como sendo as flexibilidades do acordo TRIPS. Esse é o ponto crucial do parágrafo sexto da Declaração específica, na qual os ministros reconhecem que os Estados-membros da Organização Mundial do Comércio sem a adequada capacidade de fabricação poderiam enfrentar dificuldades em fazer o uso eficaz da licença compulsória sob o acordo TRIPS. Assim, houve a permissão que todo o país-membro exporte produtos farmacêuticos sob licença compulsória. Atualmente, 23 países desenvolvidos renunciaram a referida benesse e outros países anunciaram que somente utilizariam o sistema em casos de emergência.

Os instrumentos dispostos na declaração específica deverão ser utilizados para solucionar os problemas de saúde pública, e não para alcançar objetivos comerciais ou industriais. Visando evitar esse desvio, uma série de cuidados formais foram introduzidos a fim de permissionar adequadamente a licença por importação, entre eles: a notificação prévia à OMC da intenção de licenciar, a natureza da demanda e as quantidades necessárias, bem como a impossibilidade de desviar a importação a outros países.

Desta maneira, os resultados da Rodada Doha consolidaram definitivamente o entendimento, meramente formal, da supremacia dos direitos humanos, em especial, do direito à saúde, sobre as regras do comércio internacional, no que atine à proteção patentária. .

4.2 As patentes de medicamentos no Brasil

No âmbito interno do Brasil, em face de relevantes solicitações da área de saúde, em particular do sistema de combate a AIDS, o Governo Federal emitiu o Decreto federal nº 4.830/03, o qual se propunha a utilizar as flexibilidades oferecidas pelo Acordo TRIPS e os preceitos da Declaração Ministerial de Doha relativa ao Acordo TRIPS e a Saúde Pública de 2001, também da OMC. O decreto prevê a possibilidade de concessão da licença compulsória de patente nos casos de emergência nacional ou interesse público.

Não obstante, apesar da legislação vigente flexibilizar o uso das licenças compulsórias, ainda existem obstáculos que restringem o acesso dos cidadãos aos

medicamentos no Brasil. Os fármacos genéricos, por exemplo, só podem ser lançados, no mercado nacional, após 20 anos do pedido de patente do medicamento original ter sido depositado pelos inventores. Esse prazo se encontra em conformidade com o disposto no texto do acordo TRIPS, entretanto ele pode ser estendido no Brasil, em virtude de uma particularidade da lei nacional, a qual permite prorrogar o período de vigência da patente caso o processo de aprovação, pelo órgão competente, demore mais do que dez anos.

Um levantamento sugere que, em razão dessas prorrogações, o governo brasileiro gastaria bilhões de reais adicionais na aquisição de medicamentos. O Estado depreende um maior gasto em drogas usadas no tratamento de câncer, AIDS/HIV e hepatite C (JANUZZI, 2017). São fármacos que continuarão protegidos por patentes alguns anos depois de ter expirado o prazo dos 20 anos a partir do depósito do pedido. Portanto, o governo não poderá comprar genéricos desses medicamentos durante esse período de proteção.

Em virtude dessa problemática, o procurador-geral da República questionou, no Supremo Tribunal Federal, a prorrogação do prazo de vigência de patentes quando ocorre demora para sua concessão, prevista no artigo 40 da Lei de Propriedade Intelectual (Lei 9.279/1996). Segundo ele, essa prorrogação viola os princípios da segurança jurídica, da isonomia, da livre concorrência e da defesa do consumidor, ao prolongar de forma excessiva a patente. O questionamento foi feito por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5529.

Segundo o artigo 40 da Lei 9.279/96, caso a conclusão do processo administrativo de concessão de uma patente demore mais de dez anos para invenções ou mais de sete anos para o modelo de utilidade, o prazo de vigência dela será contado da concessão, de forma que o período de proteção acaba ultrapassando os prazos de 20 e 15 anos estabelecidos pela lei.

Na prática, muitas patentes são prorrogadas em função da demora para o exame do pedido pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). Esse atraso, segundo o PGR, traz malefícios tanto para os criadores como para a concorrência e para a atividade de pesquisa e desenvolvimento.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se, portanto, que o acordo TRIPS é um importante instrumento para a proteção da propriedade intelectual entre os países-membros da Organização Mundial do Comércio. Entretanto, essa proteção deve ser flexibilizada quando ir de encontro ao acesso a medicamentos, uma vez que ele não pode limitar o direito à saúde. No Brasil, apesar de existirem instrumentos legais que ajustam a proteção conferida às patentes ao contexto social da saúde pública, ainda há óbices ao acesso a fármacos essenciais no tratamento de doenças graves como HIV e hepatite.

Nesse sentido, o Ministério Público Federal busca, através da ADI 5529, declarar a inconstitucionalidade do artigo 40 da Lei 9279/96 que prorroga a proteção patentária, uma vez que inviabiliza a produção de medicamentos genéricos no país.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Denis. **Propriedade Intelectual: a aplicação do Acordo TRIPS**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

BASSO, Maristela. **O Regime Internacional de Proteção da Propriedade Intelectual da OMC/TRIP's**. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do (coord.). OMC e o Comércio Internacional. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

BRASIL. Lei nº. 9279, de 14 de maio de 1996. **Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial**. Diário Oficial da União, Brasília, 15 de maio de 1996. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9279.htm. Acesso em: 22 de abril de 2017.

CORREA, Carlos M. **O Acordo TRIPS e o acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento**. Sur, Rev. int. direitos human., São Paulo, v. 2, n. 3, p. 26-39, Dec. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452005000200003&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 30 de agosto de 2016.

JANNUZZI, Anna Haydée Lanzillotti; VASCONCELLOS, Alexandre Guimarães. **Quanto custa o atraso na concessão de patentes de medicamentos para a saúde no Brasil?**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 33, n. 8, e00206516, 2017. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2017000806001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 02 de abril de 2019.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. **Médicos Sem Fronteiras pede que indústria farmacêutica adote 'pool' de patentes**. Disponível em: www.msf.org.br/noticias/medicos-sem-fronteiras-pede-que-industria-farmaceutica-adote-pool-de-patentes. Acesso em: 20 de maio de 2016.

MITCHELL, D Andrew & VONN, Tania. **TRIPS**. In BETHLEHEM, Daniel, et al. The Oxford Handbook of International Trade Law. New York: Oxford University Press, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Propriedade Intelectual**. 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2665/CL01%20-%20Flavia%20Piovesan%20-Direitoshumanosepropriedadeintelectual.pdf?sequence=3>. Acesso em: 11 de agosto de 2016.

PRONER, Carol. **Propriedade intelectual e direitos humanos: sistema internacional de patentes e direito ao desenvolvimento**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2007.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **HIV/AIDS** Antiretroviral Newsletter. Regional Office for the Western Pacific, December 2002, issue n. 8. Disponível em: http://www.wpro.who.int/hiv/documents/docs/ARVnewsletter8Jan2006update_F9F3.pdf?ua=1. Acesso em: 16 de agosto de 2016.

GEIROSC - GRUPO DE ESTUDOS SOBRE IMIGRAÇÕES PARA A REGIÃO OESTE DE SANTA CATARINA : APOIO E ATENDIMENTO AO IMIGRANTE

Sandra de Avila Farias Bordignon

Mestra em Educação UNOCHAPECÓ (Universidade Comunitária da Região de Chapecó). Membro do Grupo de Pesquisa Desigualdades Sociais, Diversidades Socioculturais e Práticas Educativas. Pedagoga da Universidade Federal da Fronteira Sul e Membro da Comissão PROHAITI-UFFS. Coordenadora do GEIROSC. E-mail: sandra.bordignon@uffs.edu.br

Deisemara Turatti Langoski

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC; Professora Adjunta da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), campus Santana do Livramento RS; e-mail: deiselangoski@gmail.com

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo apresentar as pesquisas e as ações realizadas pelo Grupo de Estudos sobre Imigrações para a Região Oeste de Santa Catarina – GEIROSC. O grupo, caracteriza-se por ser interdisciplinar, está ligado à Diretoria de Políticas de Graduação da Pró-reitoria de Graduação da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, foi institucionalizado em abril de 2014, em virtude da carência de estudos e discussões sobre os fluxos migratórios recentes na cidade de Chapecó e região Oeste de SC, mais precisamente, com a chegada de imigrantes haitianos no ano de 2011. O GEIROSC

compreende um espaço de diálogo, reflexão, troca de experiências e sensibilização quanto à questão do desafio da mobilidade humana na contemporaneidade. As pesquisas realizadas buscam por respostas sobre o fenômeno da imigração e do refúgio que tem sido constante no Brasil e identifica a deficiência de políticas públicas que garantam direitos a este segmento. As ações promovidas têm por intuito a integração com a comunidade para fomentar uma cultura de respeito às diversidades e tem ainda por viés as temáticas da educação, da cidadania, dos direitos humanos e da fraternidade.

PALAVRAS-CHAVE: Imigração e Refúgio. Estudos Interdisciplinares. Direitos Humanos.

ABSTRACT: This article aims to present the research and actions carried out by the Study Group on Immigration for the Western Region of Santa Catarina - GEIROSC. The group, which is characterized by being interdisciplinary, is linked to the Graduation Policy. Directorate of the Federal University of the Southern Frontier - UFFS, was institutionalized in April 2014, due to the lack of studies and discussions about the Recent migratory flows. in the city of Chapecó and the western region of SC, more precisely, with the arrival of Haitian immigrants in 2011. GEIROSC includes a space for dialogue, reflection, exchange of experiences and to build awareness about the challenge of human

mobility in contemporaneity. The group search for answers about the phenomenon of immigration and refugee that has been constant in Brazil and the identification of the deficiency of public policies that guarantee rights to this segment. The actions promoted are intended to integrate these people in the community to foster a culture of respect for diversity and also have as their bias the themes of education, citizenship, human rights and fraternity.

KEYWORDS: Immigration and refuge. Interdisciplinary studies. Human rights.

1 | INTRODUÇÃO

Caracteriza-se o processo histórico de imigração no Brasil a partir de 1500, historicamente, sempre se caracterizou pelo processo de imigração. De um país habitado, na sua origem, por indígenas, passou a ser cenário de intenso fluxo migratório, desde a chegada dos portugueses seguida pela escravização de africanos (1500-1747-1850)¹, e desde então, país escolhido pela imigração europeia, caribenha e asiática, e mais recentemente intensificada pela imigração senegalesa, somaliana, bengalesa e haitiana, dentre outras.

Embora o Brasil ainda não tenha uma política nacional específica para imigrantes, a presença destes em solo brasileiro tem se intensificado a partir de 2010, e novos rostos configuram este novo fenômeno— caracterizado pela diáspora haitiana, especialmente pela mobilidade espacial de trabalhadores, já considerada uma das maiores, nos últimos 100 anos. Tal fenômeno tem despertado a atenção de instituições brasileiras, como – governos federais e estaduais, órgãos públicos e privados, além de universidades, ONGs, Associações, Igrejas, de sul a norte do país.

Com efeito, mesmo com o esforço de diversas instituições, no que tange ao enfrentamento da problemática, evidencia-se no cenário brasileiro, a carência de dados e de fontes, os esparsos diálogos entre pesquisadores, entre estes e empresas, escolas, ministérios, secretarias, conselhos e com os próprios haitianos. Em vista disso, algumas universidades, sensíveis à questão, têm desencadeado vários estudos sobre a temática, além da implementação pioneira de programas, como por exemplo, os Programas PróHaiti², na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS Campus Chapecó) e na Universidade da Integração Latinoamericana (UNILA).

Estima-se que nos últimos anos cerca de 60 mil haitianos imigraram para o Brasil e destes mais de 60% buscaram a região sul, sendo que o Paraná acolheu a maior parte, seguido do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina³.

1 Em 1850, a Lei Eusébio de Queiróz modificou a legislação escravista brasileira (A lei proibia o tráfico de escravos para o Brasil.)

2 Resolução Nº 32/2013 – CONSUNI/UFFS que institui o Programa de Acesso à Educação Superior da UFFS para estudantes haitianos - PROHAITI e dispõe sobre os procedimentos para operacionalização das atividades do programa e RESOLUÇÃO CONSUN Nº 037, DE 1º DEZEMBRO DE 2014 que institui o Programa Especial de Acesso à Educação Superior da UNILA para estudantes haitianos – Pró-HAITI e dispõe sobre procedimentos para consecução das atividades do programa.

3 FERNANDES & CASTRO, 2014-2015.

No presente cenário, destaca-se a cidade de Chapecó, localizada na região oeste de Santa Catarina, como um dos destinos importantes nessa direção imigratória de haitianos. Segundo dados da Polícia Federal de Chapecó, aproximadamente 4.000 estrangeiros⁴ buscaram o órgão público federal para as providências legais com passaportes, destes 90% são haitianos e os outros 10% seriam senegaleses, latino-americanos e outras nacionalidades. Este dado leva em consideração a abrangência das 84 cidades que compõem a regional desta delegacia, e que a maior concentração de imigrantes encontra-se nesta cidade.

Em vista disso, pesquisadores e estudiosos sensíveis a essa questão, idealizaram a criação de um Grupo de Estudos como um espaço para a troca de saberes, reflexões, experiências, relatos sobre essa temática, deste modo como a possibilidade de desenvolver ações, em face de seus possíveis impactos socioculturais. Foi assim que surgiu no ano de 2014, o Grupo de Estudos sobre Imigrações para a Região Oeste de Santa Catarina – GEIROSC.

Com efeito, este texto visa apresentar e registrar o percurso de criação do GEIROSC, assim como os estudos que estão sendo realizados pelos pesquisadores e estudiosos que o compõem, as ações e as pretensões na comunhão de ideias e ideais profissionais e de cidadania que une pessoas de diferentes localidades e áreas do conhecimento entorno do tema migrações.

Por tratar-se de um fenômeno constante no Brasil, identifica-se a deficiência de políticas públicas que garantam os direitos dos imigrantes, notadamente, nos últimos anos com a maciça entrada de pessoas provenientes do Haiti no país.

2 | O GRUPO DE ESTUDOS E A TEMÁTICA SOBRE IMIGRAÇÕES PARA A REGIÃO OESTE DE SANTA CATARINA

O Grupo de Estudos para Imigrações para a Região Oeste de Santa Catarina – GEIROSC tem sua curta trajetória marcada pelo interesse de 02 técnicos-administrativos, docentes e membros externos terceirizados (pesquisadores), de várias áreas do conhecimento, vinculados à Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS - *Campus* Chapecó), além de estudantes e profissionais do curso de Psicologia e do Programa de Pós-Graduação em Educação, ambos da UNOCHAPECÓ. Atualmente integraram-se ao grupo de pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR - *Campus* Pato Branco), e estudantes haitianos da Universidade Federal da Fronteira Sul. O GEIROSC surge com o propósito de ser um espaço de diálogo, reflexão, trocas de experiências e sensibilização quanto à questão das imigrações na contemporaneidade, principalmente para maior cidade da região oeste de Santa Catarina.

4 Dados informados em reunião de trabalho por um representante da Delegacia de Polícia Federal de Chapecó, em maio de 2016 pela formalização de vistos permanentes na região oeste de Santa Catarina.

Os integrantes do GEIROSC estão vinculados a diferentes universidades e entidades da região sul e do Brasil⁵ e, pelas formações e qualificações de seus integrantes, compõe-se por um grupo interdisciplinar⁶ e interinstitucional para estudos e ações sobre o tema das imigrações nas mais variadas áreas do conhecimento e da *práxis*.

E, em vista de sua intensa integração com a temática da imigração, o grupo tem se destacado na comunidade municipal e regional. Além disso, seu quadro de pesquisadores tem se enriquecido, com a entrada de novos integrantes, como professores e estudantes haitianos.

Desde o primeiro momento, a sua formalização junto à UFFS tornou-se um dos maiores objetivos dos pesquisadores. No momento, estão sendo estabelecidas pela Pró-Reitoria de Graduação da UFFS normas gerais para a institucionalização de grupo de estudos, as quais, dentre outros quesitos, estabelecem como necessária a presença de um professor ou técnico-administrativo na coordenação do grupo. Salienta-se que esta e outras normas estão contempladas na constituição do GEIROSC.

Com efeito, é relevante destacar os elos que unem os integrantes, além de seu maior interesse pela pesquisa – a imigração -, a preocupação com os direitos humanos é outro fator preponderante para seus membros. O grupo procurou se capacitar com diferentes profissionais e outros grupos de trabalho em rede (ZAMBERLAN *et al*, 2015)

Quanto a questão de estudos interdisciplinares é outro componente que vincula os participantes do grupo de estudos, motivo pelo qual, vale a pena fazer algumas reflexões a este respeito, eis que a interdisciplinaridade caracteriza-se pela ‘intensidade das trocas’ entre as disciplinas e também pelo ‘grau de integração’ que possuem no projeto específico, ou seja: “incorpora resultados, instrumentos e técnicas metodológicas” de outros saberes, a fim de fazer com que interajam e convirjam entre si, assegurando a cada uma das disciplinas seu caráter particular e com “resultados específicos” (JAPIASSU, 1976, p. 74-75).

Wachowicz (1998, p. 112) acrescenta que

O conhecimento fará sentido quando for elaborado por um método de pensamento que, após a busca das determinações de cada assunto a ser estudado, obtém a compreensão das relações que se apresentam como uma síntese inicial, porém com a envergadura de uma estrutura teórica.

No processo de integração para que ocorra a interdisciplinaridade, “O diálogo entre os diversos tipos de conhecimento é necessário” (PORTILHO, 1998, p. 91), levando o pesquisador a ter uma visão da realidade de forma globalizada.

A metodologia interdisciplinar requer em sua prática um modo de agir peculiar

5 Os integrantes pertencem a instituições de ensino superior como: Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS Campus Chapecó), Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR Campus Pato Branco), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Diocese de Chapecó e Congregações Religiosas.

6 Integram o grupo graduandos, mestrandos, doutorandos, mestres e doutores, com qualificações nas áreas de: Humanidades: Educação, Linguística, Pedagogia; Ciências Sociais Aplicadas: Direito; Saúde: Enfermagem, Psicologia.

diante do conhecimento e das vivências, reconhecendo as capacidades, possibilidades e limites das disciplinas e dos seus atores. Nesse ponto, é imprescindível que os agentes sejam participantes e estejam capacitados para refletir, sustentar, questionar e tomar posição diante das possibilidades, propiciando a abertura a novas contribuições e mudanças de atitudes.

Nessa direção, ressalta Fazenda (2010, p. 69):

[...] a metodologia interdisciplinar parte de uma liberdade científica, alicerça-se no diálogo e na colaboração, funda-se no desejo de inovar, de criar, de ir além e exercita-se na *arte de pesquisar* – não objetivando apenas uma valorização técnico-produtiva ou material, possibilitando uma ascensão humana, na qual se desenvolva a capacidade criativa de transformar a concreta realidade mundana e histórica numa aquisição maior de educação em seu sentido lato, humanizante e liberador do próprio sentido de ser-no-mundo.

Destarte, pelo modo de ação na pesquisa, resta demonstrado que os pesquisadores e participantes do GEIROSC perfazem uma metodologia de interdisciplinaridade, pois tem por pressuposto estabelecer síntese dialética das disciplinas, instaurando um novo nível de linguagem, uma nova forma de pensar e agir, caracterizados por relações, articulações e mobilizações de conceitos e metodologias. Em vista disso, a aproximação entre seus pesquisadores e o diálogo com seus pares de outras instituições, foi se tornando a maior característica do grupo.

As suas linhas de estudo foram constituídas de acordo com as qualificações dos integrantes e interesses de estudo, as quais convergem e dialogam entre si. São elas: Imigração e Cidadania, Imigração e Direitos Humanos, Imigração e Educação, Imigração e Atenção à Saúde e Imigração e Trabalho.

3 | PARTICIPANTES, LINHAS DE ESTUDO E PESQUISAS

Na atualidade o grupo compõe-se de docentes, discentes, e técnicos administrativos - que atuam interdisciplinarmente nas cinco Linhas de Estudo e Pesquisas, apresentadas na sequência, na forma de uma descrição e relato de interesses e pesquisas em andamento.

3.1 Imigração, Cidadania e Fraternidade

Esta linha se preocupa com o estudo das migrações como demanda e como direito à cidadania, aliada aos estudos da fraternidade, tendo por embasamento a doutrina dos Direitos Humanos. Neste norte, a pesquisa realizada, em nível de doutorado⁷, objetivou verificar a gênese da cidadania na relação com o *autrement*, por uma tradução histórico-emancipadora da dignidade humana, cujo protagonista da

7 A pesquisa foi desenvolvida por Deisemara Turatti Langoski, aluna do Programa de Doutorado em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina- BRASIL, sob a orientação da Prof. Dr. Arno Dal Ri Junior. Doutora pelo Programa de Doutorado em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina.

cidadania consubstancia-se no sujeito cidadão e identificar a condição do imigrante (não-nacional) como legítimo cidadão, com direitos e deveres equitativos aos nacionais.

Considerando a complexidade da mobilidade humana internacional na contemporaneidade, em face do fenômeno globalizante, busca-se contrastar as teorias que dão sustentação ao tema da cidadania com outros saberes, como o Estado Constitucional, as migrações e o Direito Fraternal, sendo que este propõe deslocar o olhar do sujeito de direito para o outro em suas concepções, ao evidenciar a dignidade humana nos campos da subjetividade e da relacionalidade.

Não se pode mais pensar em um processo que compreenda direitos, enquanto pertencentes e possíveis, exclusivamente aos nacionais ou apenas aos residentes de um determinado país. Por isso, faz-se necessário conceber uma demanda em torno do Estado Constitucional, que impõe considerar direitos cujas possibilidades de entrega são feitas na perspectiva do próprio Estado Democrático de Direito - tendo referida expressão o sentido de pensar em direitos afetos aos cidadãos circunscritos e pertencentes em uma comunidade, indistintamente considerados, quais sejam cidadãos e cidadãs do mundo.

Deste modo, além de uma dogmática nacional dos direitos fundamentais seguida de uma família internacional do Estado Constitucional, tendo como alvo o direito dos migrantes, convém a efetivação dos Direitos Humanos – nos termos preconizados na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 – com um mínimo de multifuncionalidade e com estruturas jurídico-sociais, bem como, ideais de justiça e uma relacionalidade que contemple a acolhida e a hospitalidade, como meios de garantir o *ius migrandi* e o reconhecimento do imigrante como cidadão pertencente à cidade, para conferir a ampliação da concepção de cidadania, para uma cidadania fraterna.

3.2 Imigração e Direitos Humanos

Nesta Linha, a preocupação está na defesa da relação entre imigração e direitos humanos. Na atualidade, há uma pesquisa em andamento, vinculada à Área da Psicologia, abordando o tema “Imigração de haitianos para Chapecó: uma questão de direitos humanos em um mundo sem fronteiras”⁸. A pesquisa busca problematizar a atenção das necessidades básicas dos haitianos e a contribuição da Psicologia para a garantia dos direitos destes sujeitos em Chapecó. O objetivo norteador é compreender as contingências que geram o processo migratório de haitianos para Chapecó visando analisar as formas de garantia dos Direitos Humanos e as contribuições da Psicologia na compreensão e promoção dos processos de inclusão/exclusão (PADOVA, 2015).

A referida pesquisa, com abordagem qualitativa, buscou acompanhar diversas atividades organizadas pela Associação de Haitianos de Chapecó, as experiências individuais e grupais vivenciadas pelos sujeitos. Participaram da pesquisa, através

8 A pesquisa é desenvolvida pela acadêmica Rosane Padova, no curso de Psicologia, da UNOCHAPECÓ sob orientação do professor Dr. Celso Tondin.

de entrevistas reflexivas, cinco haitianos que contribuíram trazendo dados para as análises que estão sendo realizadas.

3.3 Imigração e Educação

O centro de abordagem desta Linha está na vinculação da imigração com a educação, entendendo a educação como um direito universal, e entende a migração e imigração como um fenômeno e um complexo sistema que sempre existiu na sociedade e na vida humana, desencadeado por inúmeras razões. Envolve a mobilidade de indivíduos, grupos ou elementos culturais no espaço social, além de abranger estruturas, meios, cultura e significados e manter ideias de liberdade, progresso, modernidade e oportunidade.

Na atualidade, estão em fase de execução duas pesquisas em nível de mestrado, que dialogam entre si, quais sejam:

“A inserção dos imigrantes haitianos nos contextos educativos escolares e não-escolares no oeste catarinense” foi o tema de pesquisa desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Educação, da UNOCHAPECÓ. Considerando que o processo migratório haitiano no oeste do estado de Santa Catarina tem se intensificado e vem sendo marcado com expressivo número de imigrantes, especialmente entre os períodos de 2013 a 2015, ancorados pela Política Nacional Humanitária de apoio ao Haiti⁹. Esse fenômeno social demanda por cuidados especiais e atenção das políticas públicas, em especial, para os processos educacionais formais e informais da região (BORDIGNON, 2016. p.89). A necessidade de aprender a língua portuguesa, bem como a oportunidade de se profissionalizar, de estudar são fatores que têm levado essas pessoas a procurarem espaços educacionais, para além das atividades laborais previstas na política migratória a que estão ligados ou destinados. Delimitou-se para campo de estudo e de pesquisa os municípios de Chapecó, Xaxim, Nova Erechim, São Carlos e Águas de Chapecó na região oeste catarinense. As questões de pesquisa¹⁰ problematizaram no sentido de como se configuravam as experiências escolares e não escolares oportunizadas aos cidadãos imigrantes haitianos, os contextos escolares e não escolares possibilitados para a imigração haitiana e os os processos educativos para imigrantes disponibilizados no Brasil, mais especificadamente nos municípios citados. O objetivo almejou acompanhar e analisar experiências educacionais em contextos educativos escolares e não escolares desenvolvidos com ou para imigrantes haitianos.

Essa temática é nova, porém pouco percebida na academia como aponta os autores:

Em relação à presença haitiana no Brasil, a discussão sobre a inserção no ambiente escolar é nova, contudo, não é uma novidade em relação à mesma problemática em outros lugares, [...]. Dada dinâmica da imigração haitiana e,

9 Resolução Normativa N° 97, de 12 de janeiro de 2012, do Conselho Nacional de Imigração.

10 Pesquisa desenvolvida no Mestrado em Educação na UNOCHAPECO por Sandra de Avila Farias Bordignon.

ao mesmo tempo, do desenvolvimento de estudos sobre o tema, não podemos fazer afirmações de que não haja trabalhos que contemplem a temática no Brasil. (COTINGUIBA & COTINGUIBA, 2015)

Elementos como educação, cultura, cidadania, direitos humanos e trabalho estão presentes nesta pesquisa.

Outra pesquisa¹¹ desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da UTFPR Campus Pato Branco, com o tema: “Educação para haitianos em contextos escolares e não escolares: realidade e desafios no sudoeste do Paraná”. Teve como propósito diagnosticar e analisar experiências de ensino em contextos de ensino escolares e não escolares desenvolvidos com ou para imigrantes haitianos no Sudoeste do Paraná. Para tanto, buscou analisar princípios e diretrizes de políticas públicas brasileiras para imigrantes, em especial para haitianos. E empiricamente, centrou-se em selecionar municípios do sudoeste do Paraná que apresentem maior número de imigrantes haitianos, identificando contextos de ensino escolares e não escolares para estes imigrantes e como se dá o seu processo de ensino-aprendizagem, permanência, qualificação, representação dos participantes quanto à sua formação, dentre outras abordagens.

Além disso, integram esta Linha e as demais, dois projetos interinstitucionais, um deles em execução e aprovado na Chamada MCTI/CNPQ/MEC/CA PES N° 22/2014 – Ciências Humanas, Sociais e Aplicadas, intitula-se: “A mobilidade espacial da força de trabalho haitiana no século XXI e impactos para o desenvolvimento regional na percepção de educadores, industriais, comerciantes e profissionais da saúde: um estudo deste fenômeno nas regiões sul e norte”. O segundo, intitulado “Observatório do Fluxo das Imigrações de Trabalhadores Haitianos: Sul e Norte do Brasil” foi submetido ao Edital PROEXT 2016¹², e, na fase classificatória, divulgada em junho de 2015, recebeu a 6.ª colocação nacional, na Linha Ciências Sociais Aplicadas, Direito, Direitos Especiais, na Linha Temática: Linha 16: Justiça e direito do indivíduo privado de liberdade, no Subtema 1: 4.16.14 Observatórios de migrações e práticas de comunicação social e organizacional de grupos e pessoas migrantes. Ambos os projetos envolvem pesquisadores, docentes, gestores públicos, estudantes de graduação e pós-graduação, ONGs, Igrejas, associações, atores da sociedade civil organizada, trabalhadores haitianos e haitianas.

3.4 Imigração e Atenção à Saúde

Estudar os fenômenos migratórios é considerar as diversas áreas que contribuem para a compreensão desse movimento, dentre elas, a saúde é a principal abordagem desta Linha. Há duas pesquisas em fase de execução, as quais abordam a problemática

11 A pesquisa foi desenvolvida pela mestra Taíze Giacomini, orientada por Maria de Lourdes Bernartt, no programa já mencionado no texto.

12 O Programa de Extensão Universitária (ProExt), criado em 2003, pelo MEC, abrange a extensão universitária com ênfase na inclusão social, e seu principal objetivo é apoiar instituições públicas de ensino superior no desenvolvimento de programas ou projetos de extensão que contribuam para a implementação de políticas públicas (MEC, 2015). O resultado final deverá ser divulgado em 07/08/2015.

da interface entre a imigração e a atenção à saúde: 1) Pesquisa¹³, cujo objetivo principal é analisar como é realizada a atenção básica em saúde de imigrantes haitianos em Unidades Básicas de Saúde, no município de Chapecó – SC; 2) Pesquisa¹⁴, tem por objeto identificar o contexto legal e de acolhimento de imigrantes haitianos nos serviços de atenção básica à saúde. As referidas pesquisas estão vinculadas e estão sob a orientação da mesma professora pesquisadora¹⁵.

Neste sentido, realizar uma pesquisa que aborde a inter-relação desse fenômeno migratório com as políticas de saúde vigentes pode possibilitar novas perspectivas para os profissionais de saúde no que se refere a um novo pensamento e prática das políticas de saúde para o atendimento das especificidades advindas dos imigrantes (RISSON, 2016). Ainda, os resultados destas pesquisas podem abrir novas perspectivas e possibilidades para o planejamento em saúde.

3.5 Imigração e Trabalho

A dimensão do trabalho é um dos aspectos centrais na construção de projetos migratórios e preocupação desta Linha. Considerando que a região oeste de Santa Catarina tem sido um pólo de atração de força de trabalho migrante, sobretudo no setor agroindustrial, um dos estudos em andamento, em nível de doutorado, está sendo realizado no Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Seu principal foco é investigar as trajetórias de trabalho e de vida dos migrantes africanos e haitianos na região oeste catarinense.

Considera-se que as questões territoriais e espaciais devem ser pensadas em inter-relação com a formação econômica e social de cada sociedade, pois, os modos de produção se tornam concretos sempre em relação a uma base territorial “deste ponto de vista, as formas espaciais seriam uma linguagem dos modos de produção. Daí, na sua determinação geográfica, serem eles seletivos, reforçando dessa maneira a especificidade dos lugares”. (SANTOS, 1987, p. 4).

Sayad (1998, p. 54-55) entende que “um imigrante é essencialmente uma força de trabalho, e uma força de trabalho provisória, temporária, em trânsito (p.54)”. Fundamentado no princípio da condição do migrante como trabalhador, para o autor, o termo trabalhador imigrante significa um pleonasma; pois a pessoa migrante continua ser vista como trabalhadora durante toda a vida no país, mesmo se destinado a morrer naquele lugar, recebendo um tratamento como provisório que pode ser revogável a qualquer tempo. O trabalho condiciona, dessa forma, toda a existência do imigrante, não sendo qualquer trabalho e um tipo que não se encontra em qualquer lugar, mas um trabalho voltado para o ‘mercado de trabalho para imigrantes’, o qual estabelece

13 A pesquisa foi desenvolvida por Ana Paula Risson, psicóloga e mestra em Ciências da Saúde pela Uno-chapecó.

14 Fernanda Pilatti Moraes, acadêmica de Psicologia da Uno-chapecó e bolsista de Iniciação Científica. Estas pesquisas estão vinculadas e possuem a orientação da Professora Dr^a. Ana Cristina Costa Lima.

15 Estas pesquisas estão sob a orientação da Professora Dr^a. Ana Cristina Costa Lima, docente da UNO-CHAPECÓ.

um lugar para estes sujeitos.

Neste sentido, considerando a complexidade que é pensar a condição do trabalhador migrante, esta pesquisa tem como pressupostos teóricos e metodológicos a psicossociologia e ergologia do trabalho. Entendendo que na migração os trânsitos e movimentos profissionais/ocupacionais não são aleatórios, existindo possibilidades dentro de condições socioeconômicas e de status dos migrantes, pois há certos tipos de empregos específicos que estão “disponíveis” no mercado de trabalho para imigrantes e outros “indisponíveis” para africanos e haitianos no Brasil, são estas questões que esta pesquisa visa discutir e problematizar.

Em face do exposto, é possível sinalizar que os interesses e as Linhas de Estudo e Pesquisas dos integrantes do grupo são interdisciplinares e dialogam entre si, formando um elo consolidado e com bases teórico-científicas, para contribuir com a fundamentação e o amparo de políticas públicas em prol de imigrantes que vêm em busca de oportunidades melhores de vida familiar e social.

4 | ESTUDOS, PESQUISAS E AÇÕES DO GEIROSC: 2014-2017

No começo do ano de 2014 fez-se a divulgação de criação do grupo e chamado para a primeira reunião, que ocorreu em 23/04/2014, no Centro de Referência em Direitos Humanos/UFFS. Neste momento fizeram-se presentes 6 (seis) membros interessados na temática, seja por interesse individual ou por representar a instituição a que pertence (que atua profissionalmente com os novos imigrantes que estão se aproximando da região).

O primeiro encontro ocorreu em 24 abril de 2014, o grupo teve como pauta reflexões a partir do vídeo REKOMANSE/RECOMEÇO¹⁶. Com o propósito de conhecer mais sobre o movimento migratório recente no oeste de Santa Catarina, foram sugeridas aos membros presentes: a consulta à *homepage*: “Até Breve Haiti: A história de haitianos traficados ao Brasil ¹⁷” e as leituras: “A globalização Inacabada” e o livro “Psicologia/imigração e cultura”.

Em razão de se tratar de um grupo, cujos encontros caracterizar-se-iam pela sua riqueza específica, estes passaram a ocorrer mensalmente, nas dependências do Centro de Referência em Direitos Humanos Marcelino Chiarello da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), localizado na Unidade Bom Pastor do Campus Chapecó da UFFS.

Não obstante, a história do grupo em 2014 foi marcada por uma dinâmica que consistiu em encontros e organização/participação de eventos. Ao todo, ocorreram 6 (seis) momentos, em cuja pauta¹⁸ constava leituras, vídeos e debates sobre a questão

16 Rekomanse - Documentário sobre a vida dos Haitianos no Brasil. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Cd9zIqEfDUk>

17 Disponível em: <http://atebrevehaiti.com/>

18 Conhecer o trabalho da Missão Paz-SP, Roteiro de viagens dos imigrantes haitianos, Relatórios do IMDH

da imigração. A cada encontro, registra-se a presença dos participantes e elabora-se uma memória que faz parte do acervo de registros do grupo.

Quanto aos eventos, os pesquisadores auxiliaram na criação e organização de dois importantes eventos, quais sejam: 1) Conferência Livre de Migrações e Refúgio, realizada em 2014; 2) 1º Diálogo com Mulheres Imigrantes sobre Saúde Feminina: cuidados e prevenção, realizada em novembro de 2014, na UFFS – Campus Chapecó, promovido pelo PROHAITI¹⁹ em parceria com o CRDH/UFFS.

Um dos grandes aspectos que merece ser destacado nestes eventos refere-se à participação de mais de cinquenta imigrantes haitianos e senegaleses além de representantes de entidades públicas e privadas do município de Chapecó e região.

O Grupo de Estudos também teve representatividade em dois outros momentos importantes para a cidade de Chapecó e região, quais sejam: a) no Seminário Regional sobre Migrações, promovido pela Diocese de Chapecó, com a presença do Padre Paolo Parise²⁰ da Missão Paz - SP, realizado nesta cidade, em setembro de 2014, e, b) na Reunião de Trabalho, promovida pelo Poder Legislativo Municipal de Chapecó, em outubro do mesmo ano, na Câmara de Vereadores.

No ano de 2015, o grupo iniciou suas atividades no mês de março. Por consenso, passou a denominar-se Grupo de Estudos sobre Imigrações para a Região Oeste de Santa Catarina – GEIROSC. O Centro de Referência em Direitos Humanos Marcelino Chiarello/UFFS permanece na parceria com as atividades do Grupo de Estudos, cedendo o espaço físico para as reuniões mensais e na realização de atividades.

Várias atividades em 2015 uniram os integrantes do GEIROSC, dentre elas, a participação em diversos eventos, cuja temática tem sido a imigração contemporânea para o Brasil: Seminário Regional das Pastorais Sociais, ocorrido em Rio do Oeste/SC, com o objetivo de refletir sobre as Migrações em Santa Catarina e contou com a assessoria da Ir. Rosita Milesi²¹; Reunião técnica sobre as ações realizadas pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIg, realizada em abril, na Gerência Regional do Trabalho e Emprego de Chapecó; Audiência Pública, promovida pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), ocorrida em Florianópolis em junho do corrente ano com a apresentação das perspectivas e dos processos migratórios na região de Chapecó.

Além destes eventos, integrantes do grupo foram convidados a realizar palestras sobre as imigrações contemporâneas no Conselho Municipal de Saúde e no Conselho Municipal de Trabalho e Emprego no município de Chapecó. Houve a participação em reuniões em Florianópolis/SC para conhecer grupos e atividades desenvolvidas por instituições naquela localidade com imigrantes, tais como a Pastoral do Migrante, o Grupo de Apoio de Imigrantes da Região de Florianópolis, a UDESC.

Ainda em 2015, uma importante ação do GEIROSC consistiu na realização

19 Programa de inserção de estudantes Haitianos da UFFS – campus Chapecó.

20 Religioso scalabriniano e atual coordenador da Missão Paz, São Paulo – SP.

21 Advogada, Religiosa da Congregação Scalabriniana, Diretora do Instituto de Migrações em Direitos Humanos (IMDH) - Brasília-DF.

de um encontro de formação, em parceria com o Centro de Referência em Direitos Humanos Marcelino Chiarello/UFFS, com o tema “A imigração no Brasil hoje”, sob a orientação do CIBAI – Porto Alegre. A atividade ocorreu em julho, e contou com cerca de cinquenta participantes dos estados de SC e do PR, dentre pesquisadores, estudantes, servidores públicos municipais e estaduais, representantes sindicais, profissionais liberais, representantes da Igreja Católica, imigrantes haitianos e senegaleses, dentre outros participantes.

A apresentação nas defesas de mestrado e trabalhos de conclusão de curso aponta respostas às inúmeras problematizações encontradas por esses pesquisadores. No ano de 2016 foram promovidos muitos momentos de apresentação das pesquisas com a comunidade envolvida, destaque para o evento Roda de Conversa Pesquisas e práticas na Migração contemporânea no mês de dezembro, fruto da proposta de devolutiva das pesquisas realizadas, e consistiu em apresentar as inúmeras investigações em relação ao tema e a percepção de aprendizados com os trabalhos realizados com migrantes recentes da região.

Em 2017, com a implementação da nova Lei de Migração o grupo tem se empenhado na promoção das informações que permeiam as mudanças que ocorrerão até sua legitimação voltada para imigrantes e agentes públicos. O lançamento da campanha #somostodosmigrantes é uma das grandes ações deste ano. que nos faz refletir sobre o processo migratório e nos coloca dentro dele. Afinal somos migrantes ou descendentes de quem já usufruiu desse direito de migrar, direito de ir e vir em busca da felicidade.

Compreende-se que todos estes espaços de discussão e troca de experiências contribuem para a qualificação do debate e para a compreensão do cenário contemporâneo das migrações no Brasil, especialmente o alvo de estudos e ações do GEIROSC que consiste na região oeste de Santa Catarina.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno da imigração é tema atualíssimo e faz parte de um quadro desafiador para todas as instâncias político, sociais e educacionais de todas as sociedades mundiais. O nosso país, em todas as esferas que o compõem, tem demonstrado morosidade e resistência no trato com as questões de imigração, evidenciando sua postura de descomprometimento com a acolhida e a inclusão do imigrante em terras brasileiras, agravada pela discriminação e preconceito racista que perpassam a sociedade brasileira.

Por outro lado, o acolhimento a imigrantes que se vê em todos os cantos desse país fica por conta de empresas (pela necessidade da mão de obra do imigrante), de Igrejas, de Organizações Não Governamentais, de Sindicatos, e de alguns grupos de voluntários. A academia, embora timidamente, vem se aproximando da questão da

imigração, seja por meio de pesquisas, grupos de estudos ou pela implementação de programas que integram haitianos que querem cursar o ensino superior. Contudo, é mister ressaltar que a maioria das universidades do sul do Brasil ainda demonstram resistência a esse enfrentamento.

Deste modo, é nesse âmbito que se insere o GEIROSC, grupo com característica interdisciplinar, interinstitucional e interestadual, composto por pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, conforme já se expôs. O grupo, por meio de sua dinâmica peculiar, de encontros de estudo, diálogo, interlocução, participações em diversas atividades e ações locais, estaduais e nacionais, vem se ampliando e se fortalecendo. Prova disso, tem sido o diálogo e as relações estabelecidas com grupos de pesquisadores de várias partes do Brasil interessados na mesma temática, tais como: OBMIGRA - Observatório das Migrações Internacionais, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Conselho Nacional de Imigração (CNIg), Universidade de Brasília (UnB)), Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)²², CIBAI Migrações (Centro Ítalo Brasileiro de Instruções as Migrações)²³, Grupo de Apoio ao Imigrante e Refugiado de Florianópolis e Região (GAIRF), além de Pastorais do Migrante dos três estados do sul, dentre outras.

Desenha-se no seu futuro próximo como meta a execução das pesquisas em andamento, a construção de um banco de dados, a continuidade da participação nas discussões nacionais, e a participação como integrante e um dos apoiadores do “Observatório do Fluxo das Imigrações de Trabalhadores Haitianos: Sul e Norte do Brasil”.

Além disso, é importante reafirmar o compromisso e o papel dos membros do grupo (todos filhos de imigrantes) na participação do processo de construção de uma sociedade justa, ética, igualitária, humanitária, solidária e acolhedora, principalmente em relação aos imigrantes, quer pelas condições de vulnerabilidade social destes, quer pela luta em prol da obtenção e garantia de seus direitos em terras brasileiras. Ademais, reafirmar, acima de tudo, que o contato com outras culturas, outras etnias, outras experiências, faz-nos mais humanos, mais gente, pois nos obriga a olhar o outro, ‘o estrangeiro’, que deixou suas raízes em terras longínquas para viver neste país, cheio de promessas e a nos reconhecer nele, nos ensina a experienciar a riqueza, a complexidade e os desafios de se viver em uma comunidade multiétnica, desenvolvendo o respeito, o amor e a partilha, condições essenciais para a continuidade

22 O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), fundado em 1999, é uma entidade social sem fins lucrativos, filantrópica. Sua missão é promover o reconhecimento da cidadania plena de migrantes e refugiados, atuando na defesa de seus direitos, na assistência sociojurídica e humanitária, em sua integração social e inclusão em políticas públicas, com especial atenção às situações de maior vulnerabilidade. É vinculado à Congregação das Irmãs Scalabrinianas e atua em parceria com várias organizações da sociedade, especialmente com as aproximadamente 50 entidades integrantes da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados, que o próprio IMDH articulou.

23 O CIBAI Migrações acolhe, celebra, orienta, assessora, visita e acompanha (presta serviço no campo espiritual, cultural, social, psicológico e jurídico), articulado com as Redes Sociais de Proteção Solidária e instituições de defesa dos Direitos Humanos como Academias, Órgãos Públicos. Estimula a participação efetiva das pessoas em mobilidade no processo de integração à comunidade local, fomentando o sentido de pertença a mesma

da vida humana.

Finaliza-se qualificando o GEIROSC como interdisciplinar, interinstitucional e interestadual, pois integra estudiosos, pesquisadores e militantes de diversas áreas do conhecimento, instituições e regiões do Brasil. Possui uma dinâmica diferenciada, de encontros de estudo, diálogo, interlocução, participações em eventos, atividades e ações locais, estaduais e nacionais e vem se ampliando e se fortalecendo como um referencial na temática na região sul do Brasil.

O GEIROSC tem buscado ser um grupo diferenciado, pois não realiza apenas estudos sobre imigrações, mas, todos possuem participação pró-ativa, com a realização de atividades solidárias e de apoio juntamente às comunidades de imigrantes recentes da região de Chapecó – SC. Organiza, participa e promove eventos festivos e acadêmicos, fomentando a discussão do tema das migrações em nível local, regional, estadual e nacional, bem como se preocupa com a integração e a interação entre a população imigrante e os brasileiros, para eliminar a estranheza das novas culturas (língua, práticas religiosas, danças, músicas, modos de ser e viver, alimentação, etc) e a adaptação social, com o intuito de uma convivência harmônica e salutar.

Pontua-se que todos estes espaços de discussão e troca de experiências contribuem para a qualificação do debate, desconstrução de preconceitos construídos contra os imigrantes e para a compreensão do contexto contemporâneo das migrações no Brasil, especialmente o alvo de estudos e ações do GEIROSC que consiste no âmbito da região oeste catarinense.

REFERÊNCIAS

- BORDIGNON, Sandra de Avila. Farias. **Inserção dos imigrantes haitianos nos contextos escolares e não escolares no oeste catarinense**. Dissertação de Mestrado em Educação. UNOCHAPECÓ. 2016. 228p. Disponível em: <http://fleming.unochapeco.edu.br:8080/pergamumweb/vinculos/0000e7/0000e75b.pdf>
- COTINGUIBA, M. L. P. COTINGUIBA, G. C. Imigração haitiana para o Brasil: os desafios no caminho da educação escolar. **Revista Pedagógica**. Chapecó, v.17, n.33, p. 61-87, Jul./Dez. 2014.
- FAZENDA, Ivani, **Interdisciplinaridade: história, teoria e pesquisa**. 17. ed. São Paulo: Papirus, 2010.
- JAPIASSU, Hilton. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. Rio de Janeiro: Imago, 1976.
- LANGOSKI, Deisemara Turatti. **Mobilidade migratória: o que a fraternidade tem a dizer - um relato**. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de; MOTA, Sérgio Ricardo Ferreira (org.). O direito revestido de fraternidade - estudos desenvolvidos no programa de pós-graduação em direito da UFSC. Florianópolis: Insular, 2016, p. 323-331.
- PADOVA, Rosane. **Imigração de Haitianos para Chapecó (SC): Uma questão de Direitos Humanos em um mundo**. Chapecó/SC, Nov. 2015.
- PORTILHO, Evelise Maria Labatut. **A psicopedagogia no ensino superior: o ensinar aprendendo e o aprender ensinando**, p. 43-109. In: WACHOWICZ, Lilian Anna (Org.). **A interdisciplinaridade na Universidade**. Curitiba: Champagnat, 1998.

RISSON, Ana Paula. **Cartografia da Atenção à Saúde de Imigrantes Haitianos Residentes em Chapecó, SC**. Dissertação de Mestrado em ciências da saúde. UNOCHAPECÓ. 2016. 173p. Disponível em: <http://fleming.unochapeco.edu.br:8080/pergamumweb/vinculos/0000e7/0000e752.pdf>

SAYAD, A. (1998). **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. Primeira Edição 1991, título original *L'immigration ou lês paradoxes de l'altérité*.

SANTOS, M. Sociedade e Espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim paulista de geografia**. São Paulo, n. 54, 1987.

WACHOWICZ, Lílian Anna. As tensões dialéticas na Educação. In: WACHOWICZ, Lílian Anna (Org.). **A interdisciplinaridade na Universidade**. Curitiba: Champagnat, 1998. p. 111-120. (Série Educação: teoria e prática, v.2).

ZAMBERLAM, Jurandir *et al.* **Migrações no Rio Grande do Sul**: Algumas respostas aos desafios da mobilidade humana(1945/2015) . Porto Alegre: Solidus, 2016.

ZAMBERLAM, Jurandir *et al.* **Os novos rostos da imigração no Brasil**: haitianos no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Solidus, 2014.

A CENTRALIDADE DO TRABALHO E O JOVEM “NEM-NEM”

Roseli Bregantin Barbosa
Maria Tarcisa Silva Bega

RESUMO: O presente artigo tem base em pesquisa realizada em sede de dissertação de mestrado, desenvolvida em Curitiba/PR, acerca da realidade do jovem classificado como “nem-nem”, e de como estes são tratados na perspectiva das políticas públicas de juventude, trabalho e educação. Foi publicado nos Anais do XV Encontro Nacional da ABET de 2017: Trabalho, crise e desigualdade. A problemática central enfrentada na pesquisa foi a pertinência ou não da subcategoria “nem-nem”- não trabalha, nem estuda e sua convergência na subcategoria “vulnerabilidade social juvenil”. Considerado os indicadores que apontaram que esses jovens são na maioria de família de baixa renda, a hipótese central foi calcada na impossibilidade de um jovem nessa condição sobreviver sem trabalhar, ao menos realizando tarefas domésticas para sua própria manutenção ou para consumo próprio. A metodologia empregada foi a quantiquantitativa, com realização de observação participante, aplicação de questionários e realização de grupo focal. Os resultados levaram à conclusão de que esse jovem trabalha, sim, e estudou em média 8,6 anos, lançando não só o questionamento da pertinência da subcategoria “nem-nem” como

da negação da centralidade do trabalho na vida desses jovens. Consubstanciada a análise com dados sobre a intensificação do trabalho nos países em desenvolvimento concluiu-se que o trabalho continua central, tanto na produção da riqueza, quanto na vida e projetos de futuro dos jovens, mesmo daqueles classificados como “nem-nem”.

PALAVRAS-CHAVE: Educação; Exclusão social; Juventude; Política pública; Trabalho.

1 | INTRODUÇÃO

O presente artigo tem base em pesquisa realizada em sede de dissertação de mestrado acerca da realidade do jovem classificado como “nem-nem”, em Curitiba/PR e de como estes são tratados na perspectiva das políticas públicas de juventude, trabalho e educação. A problemática central enfrentada na pesquisa foi a pertinência ou não da subcategoria “nem-nem”- não trabalha, nem estuda e sua convergência na subcategoria “vulnerabilidade social juvenil”. Os resultados levaram não só ao questionamento da pertinência da subcategoria “nem-nem” como da centralidade do trabalho na vida desses jovens, debate central desse trabalho.

O surgimento do termo “nem-nem” ocorre por importação do termo “ni-ni” impresso por

jovens europeus em manifestações políticas que protestavam contra a precarização das condições de educação (ensino superior, especialmente) e trabalho para jovens. Também é relacionado, no senso comum, às manifestações de jovens nos Estados Unidos, que ficaram conhecidas como “Occupy Wall Street”. Estas também ocorreram em outros países, como o Japão, por exemplo. Mais recentemente é confundido com movimentos de ocupações de escolas, em 2016, ocorridas em todo o Brasil contra as reformas do Ensino Médio. É importante salientar que não se trata da impositivação de um modelo teórico, mas da pura associação fonética e visual.

Na academia, “nem-nem” se apresenta como uma subcategoria de análise da categoria geracional juventude, relacionada à condição de jovens caracterizados pela desfiliação à escola e ao mercado de trabalho. No entanto, as análises realizadas pela pesquisadora, sob a perspectiva das políticas públicas, com base nos dados produzidos na pesquisa demonstram que esse jovem não está inativo, e que o fato de estar desfilado de um ensino não-obrigatório e um mercado de trabalho que não é uma realidade no Brasil, não faz dele um “nem-nem”, mas sim, um desempregado. E esta foi uma das problemáticas que enfrentadas pela pesquisa, que teve como pano de fundo a inclusão desse jovem no Programa de políticas públicas para juventude em Curitiba/PR, Portal do Futuro. Tanto as confusões feitas no senso comum, quanto no senso douto acabam por impor a esses jovens um estigma de jovem que não tem compromisso com seu futuro educacional e profissional, “não quer nada com nada”, é “vadio”. Mais um estigma social sobre a juventude que já foi “transviada”, “violenta” e agora é “vadia”.

O objetivo geral da pesquisa foi o de desconstruir o estigma imposto a essa subcategoria de juventude, enquanto que seus objetivos específicos consistiram em analisar o perfil e as rotinas dos jovens, além da inclusão dos “nem-nem” no Portal do Futuro. Em síntese, a pesquisa quis saber se o jovem “nem-nem”, realmente, encontrava-se inerte (não estudava e não trabalhava), o que ele fazia com o seu tempo e como e ele ocupava o espaço destinado aos jovens nas unidades do Portal do Futuro Boqueirão e Cajuru.

A metodologia de pesquisa utilizada foi a quantiqualitativa, com aplicação de questionários e realização de estudo de caso, entrevistas individuais e reunião de Grupo Focal, além de observação participante no Programa Portal do Futuro em Curitiba/PR.

A hipótese construída apontava que a classificação da subcategoria de juventude era inadequada, esse jovem não pode ser considerado excluído de algo que não está posto no seu meio social. A amostra trabalhada na unidade Boqueirão foi composta por 191 jovens, 17 funcionários e 2 gestores, cerca de 25% dos jovens atendidos no Programa em todo o município de Curitiba. Além dos usuários da unidade Boqueirão, também foram ouvidos funcionários, cinco jovens usuários inscritos e quatro jovens “nem-nem” usuários não-inscritos na unidade Cajuru do Portal do Futuro, o que elevou a amostra total da pesquisa para 211 indivíduos abordados. Ante

a perspectiva das políticas públicas adotada para a análise do tema, fez-se necessária a (des)construção da subcategoria de juventude “nem-nem”. Para tanto a matriz analítica trabalhou com marcos legais de políticas públicas de educação, trabalho e juventude - proibição do trabalho para menor de 16 anos de idade, universalização do Ensino Médio e o Estatuto Nacional de Juventude, além do novo conceito de trabalho, adotado pela Organização Internacional do Trabalho/OIT. Na análise teórica principal o conceito de geração foi debatido para problematizar a expressão “geração nem-nem”, além do conceito de juventude como problema sociológico e social para debater exclusão social juvenil (BARBOSA, 2017).

Dos resultados e das conclusões da pesquisa

Ao final das análises foi possível afirmar que a condição “nem-nem” não é uma nova forma de exclusão social, é uma ficção criada sobre uma condição de vulnerabilidade ou risco social decorrente da desigualdade social estrutural e estruturada na sociedade brasileira. Não se trata de uma condição de inatividade do jovem, este cursou o ensino de oferta obrigatória e realiza trabalhos não remunerados, precários ou em confronto com a lei. Portanto, dizer que esse jovem “nem trabalha, nem estuda” é impróprio e inadequado, pois além de não refletir a sua real condição lhe impõem o estigma de vadio ou desinteressado em seu futuro educacional e profissional. Um jovem de baixa renda não sobrevive na inatividade, no mínimo tarefas domésticas para sua própria manutenção ele é obrigado a realizar. No Brasil, esse jovem classificado como “nem-nem” pertence a família com renda de até 2 salários mínimos e estudou em média 8,6 anos - o que significa que ele tem o Ensino Fundamental, que era o nível máximo de escolaridade cuja oferta era obrigatória em todo o país, até o final de 2016. Logo, ele estuda sim, e trabalha sim. O que não significa que essa parcela da população não mereça a atenção das agendas de políticas públicas brasileiras, pois mais do que qualquer outra necessita do apoio do Estado. Porém, não se trata de uma nova subcategoria analítica da juventude e sim de uma maquiagem de antigas subcategorias de exclusão social. Tratamento epistemológico que cria subcategorias que não condizem com a realidade podem levar a políticas ineficientes.

Concluiu-se que as estruturas socioeconômicas com as quais contam os jovens usuários do Portal que declaram estudar e/ou trabalhar não são iguais às que os jovens “nem-nem” dispõem. O tempo livre do jovem “nem-nem” é preenchido por tarefas domésticas, televisão, internet e por atividades esportivas no Portal do Futuro, os demais jovens ocupam-se principalmente dos estudos. A hipótese que levou em conta a estrutura socioeconômica do jovem como fator de predisposição à condição “nem-nem”, notadamente a baixa renda e ausência de políticas públicas foi confirmada nas análises.

Das falas dos jovens e dos dados colhidos na observação participante fica evidenciada a centralidade do trabalho na vida dos jovens pesquisados, tanto os que

estudam ou trabalham, quanto os “nem-nem”. Todos manifestam de uma forma ou de outra a importância que o trabalho ocupa em sua rotina, quer pelo trabalho que realizam, quer pelo trabalho dos pais, quer pelos planos de futuro nos quais não podem conceber uma vida plena sem trabalho (BARBOSA, 2017).

Para debater esse tema a pesquisadora traz a seguir as principais falas dos entrevistados relativas ao trabalho e ao final realiza um debate teórico sobre a centralidade do trabalho.

2 | A CENTRALIDADE DO TRABALHO E O JOVEM “NEM-NEM”

O debate sobre a centralidade do trabalho nunca foi tão atual e relevante no Brasil quanto nesse momento em que o Brasil de encontra diante de uma Reforma Trabalhista e Previdenciária, e esta última que podendo ser gravemente afetada pela primeira. O ataque jurídico e ideológico aos direitos trabalhistas tem como base um discurso que prega o fim da centralidade do trabalho e a sua flexibilização, quer como fator de produção da mais valia, quer como projeto de vida dos indivíduos. As teses se apoiam na transformação da sociedade contemporânea em uma sociedade livre do trabalho, calcada na informação, na tecnologia e no conhecimento. E a ideia de uma geração que vive sem trabalhar e sem estudar “geração nem-nem” acompanha tais discursos. No entanto, a realidade fática desmente a propaganda ideológica. O trabalho pode tomar novas formas, porém continua sendo central na organização social e na vida dos indivíduos. Considerar trabalho apenas aquele realizado dentro do modelo fordista, que nunca chegou a ser hegemônico no Brasil, não atende aos modelos conceituais reconhecidos internacionalmente na atualidade, que ampliam o conceito de trabalho e reconhecem diversas formas laborais desde as informais até as realizadas para consumo próprio.

Em razão de tratamento epistemológico obsoleto ou inadequado, situações como as de André (entrevistado do Programa Portal do Futuro) inflacionam os números de pesquisas sobre a pseudosubcategoria “nem-nem” e dão uma falsa ideia de inatividade dos jovens. Percebe-se pela conversa desenvolvida com o jovem (via internet) que ele não perde uma oportunidade de divulgar seu trabalho artístico:

Entrevistadora	Entrevistado
Como você é contratado no Portal do Futuro? Você recebe alguma coisa ou é voluntário?	Eu tenho um contrato de Voluntário, apenas. Pode deixar o meu nome artístico na entrevista? Como sou conhecido no Portal?
Sim, sem problemas. Você dá aula com que periodicidade?	As minhas aulas são as terças e quintas às 20h.

Quantos jovens de 15 a 29 anos fazem aula com você?	Com esta faixa etária apenas 2... abaixo deixo o meu site que nele tem meu canal e todos os meus meios de redes sociais, e vou deixar algumas fotos também do meu trabalho, foi muito divertido estar respondendo a sua entrevista, fico lisonjeado por poder estar participando.
---	---

Quadro 01 - Entrevista Com André Jackson (André Sanches)

FONTE: BARBOSA, p. 117, 2017.

André tem o Ensino Médio completo, e diz que gostaria de frequentar um curso superior na área de dança, para aprimorar seu trabalho que atualmente consiste em fazer cover do artista Michael Jackson.

Entrevistadora	Entrevistado
Você faz uso da pista de skate?	Às vezes eu vou, quando não tem ninguém.
Quando tem alguém você não vai?	Não. O povinho ali é muito cheio de não-me-toque.
O que eles dizem?	Ah...que tem que tem que deixar os outros usarem a pista também, mas nunca tem ninguém lá.
E além do skate o que mais você faz na unidade?	Jogo bola com os bichos.
E o que você acha que o Portal poderia ter que iria lhe ajudar a ter uma vida melhor?	Sei lá...acho que devia ter sala de aula como nas escolas e ter merenda, um lugar para o piá ficar se ele não puder estar na casa dele...e ensinar a fazer alguma coisa para ganhar dinheiro.
E o que você acha que o Portal poderia ter que iria lhe ajudar a ter uma vida melhor?	Sei lá...acho que devia ter sala de aula como nas escolas e ter merenda, um lugar para o piá ficar se ele não puder estar na casa dele...e ensinar a fazer alguma coisa para ganhar dinheiro.

Quadro 02 - Entrevista Com Mário

FONTE: BARBOSA, p. 120, 2017.

Nas falas de Mário fica evidenciada a importância atribuída por ele ao trabalho, que na sua opinião, não é mais importante sequer que o skate que é o seu esporte favorito. Relata ainda que deixou de estudar para trabalhar com o seu padrasto, e que o mesmo furtou-lhe os documentos. Razão pela qual não consegue emprego.

Entrevistadora	Entrevistado
Sua família recebe bolsa-família?	Nós não recebemos nada de graça aqui, não, senhora. De graça aqui só tiro.
Você estudou até que série?	Até a 5ª, daí meu padrasto me tirou para vender as balas...ele catou meu documento por que diz que os mega não deixa vender bala se não tiver os documentos da pessoa...maior caô, ele queria era dar a elza.

Ele não devolveu os documentos e por isso você não consegue se matricular na escola, nem participar de atividades no Portal, é isso?	É, sim senhora.
Você gostaria de voltar a estudar? Se pudesse fazer uma faculdade o que faria?	Eu queria estudar...sei lá podia ser professor... ter uma escolinha de futebol.
Você gostaria de ser professor de educação física e dar aulas de futebol, é isso?	É...é sim, senhora.
E o skate?	Skate para brincar, mas não dá nada né senhora, num é igual a um trabalho.
Você tem irmãos? Quantas pessoas moram na sua casa?	Em casa...eu, minha mãe...3 irmãos.
Alguém trabalha?	Minha mãe só...eu estou procurando serviço, ninguém que sem documento.
Algum dos seus irmãos é menor de 12 anos?	Sim, senhora...os 2 menores.
Você ajuda a sua mãe?	Sim, senhora, eu que cuido dos piás para ela ir fazer faxina... melhor a tia sair porque estão vindo uns caras ali...

Quadro 03 - Entrevista com Mário (Portal Do Futuro Cajurú)

FONTE: BARBOSA, p. 120, 2017.

Jailson não demonstra interesse pela formação escolar, apesar de ter estudado até o primeiro ano do Ensino Médio. No entanto, organiza sua vida e suas expectativas de futuro em torno do trabalho religioso, onde faz uso das habilidades aprendidas na escola.

Entrevistadora	Entrevistado Beto
Você gostaria de estudar? Se pudesse fazer uma faculdade, o que faria?	Quero estudar nada não.
E trabalho o que te interessa?	Quero ser pastor.
Legal, você gosta de ler então?	Gosto de ler a palavra.
E o que é preciso para se tornar um Pastor?	Ah...tem que conhecer a palavra e pregar para as pessoas.
E você se sustentaria como?	Ah...a igreja paga.
Você estudou até que série Jailson?	Até o primeiro do segundo grau.
E para ser um Pastor é suficiente?	Sim, senhora, a sabedoria quem dá é Deus.

Quadro 04 - Entrevista com Jailson (Portal Do Futuro Cajurú)

FONTE: BARBOSA, p. 122, 2017.

Beto demonstra indignação quando a entrevistadora comunica a ele que há pessoas que dizem que os jovens que não estudam, nem trabalham são vadios. Em que pese ele próprio refira situações em que sofreu preconceito em razão do estigma imposto por esse tipo de visão sobre a juventude.

Entrevistadora	Entrevistado Beto
----------------	-------------------

Beto, você já ouviu falar dos “nem-nem”?	Já sim, senhora...era de uma novela que tinha um concurso para moleques da perifa, né?
Algumas pessoas dizem que esses jovens que não estudam e não trabalham são vadios, não querem nada com a dureza...o que você acha disso?	Olha...acho que estão erradas...nós vamos trabalhar onde? Ninguém dá trabalho para nós. É só dizer que mora na comunidade que pronto... já era “mano...neguinho só dá trabalho para os pleba, saca?... A gente vai estudar, não tem nem professor, sempre falta, está em greve... sei lá...
Se você pudesse escolher um trabalho, qualquer um, no que trabalharia?	Eu queria sê motorista de caminhão.
O é preciso para ser um motorista?	Precisa saber dirigir caminhão né...gostar da estrada...não ter medo, saber carregar.
Você acredita que o Portal do Futuro poderia lhe ajudar de alguma forma a conseguir isso?	Ah...sei lá... só se eles ensinassem a dirigir né.
Você acredita que aulas de direção no do Portal do Futuro, ajudaria?	Ah...sim, senhora...aí formou né senhora...aí é nós...só que para isso eles iriam ter que ter segurança de verdade, para neguinho não roubar os carros, né.
Você acha que alguém da comunidade roubaria um veículo utilizado para a própria comunidade?	Não, da comunidade, eu sei que não... ninguém nem é doido...mas os de fora...
Você estudou até que série, Beto?	Eu estudei até a oitava série.
Servente...você trabalha como servente de pedreiro, é isso?	É sim, senhora
E seus pais, fazem o que?	Meu pai é pedreiro e minha mãe é empregada doméstica.
Sua família recebe alguma ajuda do governo?	Recebe a bolsa para deixa os meninos na escola
Bolsa-família?	É, sim.
E o fato de você estar fora da escola não prejudica?	Não senhora, a mulher lá falou que o negócio é os menores estudarem, eu já fiz 18...quando a mãe começou a receber eu já estava de maior.
E você conhece outros jovens daqui da comunidade que tenha deixado de estudar por medo de violência na escola?	Vixi! Um monte.
E o fato de você estar fora da escola não prejudica?	Não senhora, a mulher lá falou que o negócio é os menores estudarem, eu já fiz 18...quando a mãe começou a receber eu já estava de maior.
E você conhece outros jovens daqui da comunidade que tenha deixado de estudar por medo de violência na escola?	Vixi! Um monte.

Quadro 05 - Entrevista com Beto (Portal Do Futuro Cajurú)

FONTE: BARBOSA, pp.122 e 123, 2017.

Em que pese a centralidade do trabalho para esses jovens pareça evidente e inquestionável um longo debate há ainda na academia em torno do tema, com posicionamentos que vão desde a sua flexibilização até a previsão do seu fim.

O debate sobre a centralidade do trabalho se dá em duas vertentes: a negação da centralidade do trabalho e a sua reafirmação. Na primeira se encontram argumentos como o da implosão da categoria do trabalho e da perda de significado do trabalho como organizador da identidade coletiva e associativa dos indivíduos (OFFE,1986); o

fim da classe trabalhadora e da sociedade industrial com o surgimento da sociedade de tempo livre (GORZ, 1982); papel do trabalho relativizado ante a uma sociedade centrada na informação e no conhecimento (HABERMAS, 1987). Na segunda corrente: ANTUNES, (1999) diferencia classe operária de classe trabalhadora ou classe que vive do trabalho; MÉSZÁROS, (1996) afirma que o trabalho como produtor e consumidor desempenha o papel principal atualmente; LESSA (2007) afirma que o conceito de trabalho não se resume ao trabalho abstrato que este seria apenas uma das formas de trabalho e ainda que não se pode confundir a perda de poder político da classe trabalhadora com a perda da centralidade do trabalho.

Bridi (2009) aponta a importância desse debate para a própria existência dos estudos sociológicos do trabalho, pois ele sinaliza uma crise do objeto:

Ao lado de uma crise real para os trabalhadores, expressa pelo desemprego e pela precarização do trabalho, a Sociologia do Trabalho, por exemplo, mergulhou numa crise, já que o seu objeto primeiro - o trabalho - foi tido como em vias de desaparecer. Desse modo, no momento atual, a crise da Sociologia se deve de fato de que suas principais teorias clássicas que serviam para explicar o trabalho e outras dimensões da vida social foram colocadas em xeque e até descartadas sem que novas teorias conseguissem alçar centralidade para explicar a contento a realidade em transição. O que é mais grave nessa crise é que as estruturas sociais foram ocultadas no subterrâneo, como se estivéssemos vivendo, de fato, sob outro modo de produção que não o capitalismo (um pós-capitalismo): contribuiu-se assim, para recrudescer a opacidade do real. É preciso lembrar que o conhecimento da realidade, e a consciência daí decorrente, sempre foram armas importantes para a sustentação das lutas dos trabalhadores, ao longo da história (BRIDI, 2009, p. 20).

Ao analisar a estrutura do mercado e a intensificação do trabalho pode-se afirmar que a crise da centralidade do trabalho é mais conceitual que fática, pois apesar das profundas mudanças nas formas de trabalho e de sua representação (trabalhador ou trabalhador empresa), o trabalho se mostra mais forte que nunca.

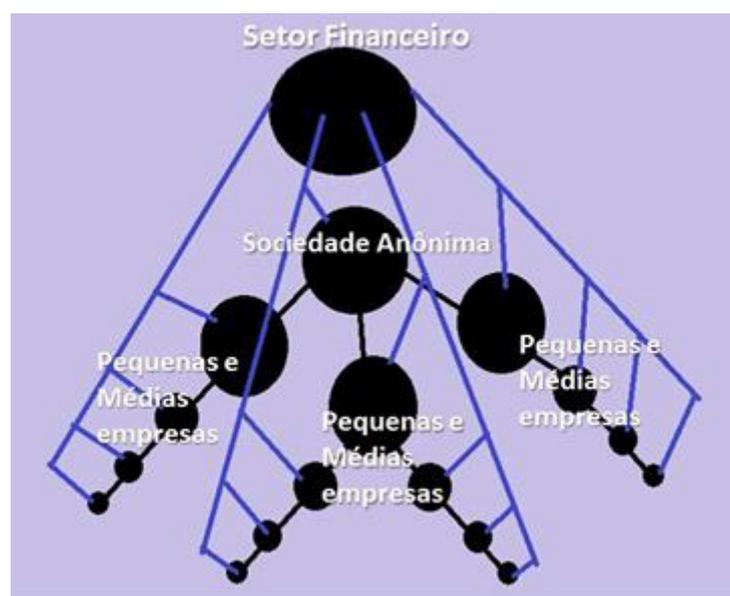


Gráfico Ilustrativo da Atual Estrutura Global Capital e Trabalho

FONTE: A Autora, 2017. Quadro desenvolvido a partir dos dados de produtividade e empregos no mundo produzidos por *The Groningen Growth and Development Centre 10 Sector Database (release June 2014)*.

Ainda que o capital esteja concentrado no setor financeiro e nas sociedades anônimas, o grande mercado gerador dessa riqueza é composto pelas denominadas pequenas e médias empresas que não atendem a critérios mínimos para serem classificadas como capitalistas em seu modo de acumulação - considerada como capitalista aquela empresa que é proprietária dos meios de produção e os utiliza para obtenção de lucro. Estas estão na posse dos meios de produção, mas estes não são de sua propriedade, e sim de uma instituição financeira a quem transfere os lucros da atividade. O meio mais utilizado para isso é o contrato de leasing, aluguel com opção de compra no final do contrato - para a viabilização do meio de produção representado por capital imobilizado (máquinas, imóveis, ferramentas, mobília, automóveis etc.) - e os contratos de empréstimos rotativos, para fins de capital de giro/operacional. Em grande parte dos contratos de leasing a opção de compra não é executada, em razão da obsolescência dos bens que os tornam descartáveis e/ou obsoletos em curto espaço de tempo e isso leva a um novo contrato de aluguel. Em relação aos empréstimos, tornam-se uma armadilha que leva o “empresário” a fazer um empréstimo para pagar o outro, com juros cada vez mais extorsivos.

Diante dessa realidade, todo o lucro auferido na atividade é transferido para as instituições financeiras. Outro ponto comum nessas empresas é a presença do “proprietário” exercendo função dentro da empresa, ele vive do seu trabalho e não da sua empresa, como ele próprio pode imaginar. Quando passa a computar o seu salário no custo operacional da empresa percebe que não tem lucro, e em muitos casos tem prejuízo.

Entendido que as pequenas e médias empresas são concentradoras de trabalho e não de capital, que no Brasil (por exemplo) são responsáveis por $\frac{3}{4}$ da economia, as teses que defendem o fim da centralidade do trabalho perdem sustentação. Pode-se falar em uma maior exploração do trabalho pelo capital, numa relação empresa x empresa - dissimulação da representação do trabalho travestida de empresa - mas não na perda de centralidade ou fim do trabalho, ou em sociedade de tempo livre, do conhecimento ou da informação. Ao contrário, o que temos é uma sociedade do trabalho, não foi o trabalhador que se transformou em empresário, foram os empresários que foram submetidos à condição de trabalhador, com o agravante de ter assumido o risco da atividade. Ainda que esses “empresários” não se percebam como trabalhadores e sim como empreendedores, os fatos falam por si. Um empresário que não é proprietário dos meios de produção, seu lucro não é superior ao salário de um executivo na função que ele (dono) desempenha na empresa, não pode ser tomado como empresário. E sim como um trabalhador, sem garantias de direitos trabalhistas, que assume o risco do negócio ao empreender e criar seu próprio emprego e os empregos de mais 4 ou 5 funcionários. Ricardo Antunes (2009) é muito feliz em nomear a classe trabalhadora como sendo “a classe que vive do trabalho”, logo esses empresários que transferem lucro para as instituições financeiras, se subordinam às regras das grandes empresas controladoras da atividade e precisam trabalhar na empresa para viver, não são senão

trabalhadores. A dispersão e fragmentação operacional da produção não diminuiu o trabalho, ao contrário, o intensificou.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho: ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. Campinas: Cortez, 1999.

_____. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2º ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

BARBOSA, Roseli B. “**Nem-nem**” **uma sub-categoria de juventude ou uma ficção?** Curitiba: UFPR, 2017.

BRIDI, M. A. **Trabalhadores dos anos 2000: o sentido da ação coletiva na fábrica de nova geração**. São Paulo: LTr, 2009. pp. 19 e 20.

GGDC Research Memorandum 149. Patterns of Structural Change Developing Countries, 2014. Sítio: <http://www.ggdc.net/publications/memorandum/gd149.pdf> acessado em: 20 abr. 2017.

GORZ, André. **Adeus ao proletariado**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

LESSA, Sérgio. **Centralidade do trabalho: qual centralidade?** Florianópolis: UFSC, 1997. Sítio: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacf/article/view/23513/21179> acessado em: 10 mai. 2017.

MÉSZÁROS, Istvan. **Para além do capital: rumo a uma teoria de transição**. São Paulo, Boitempo Editora UNICAMP, 2002.

OFFE, Clauss. **Trabalho como categoria sociológica fundamental?** In: OFFE, Clauss. **Trabalho e sociedade**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1989, p. 5-20.

A ESCRAVIDÃO NO SÉCULO XXI E SEUS REFLEXOS SOBRE A SOCIEDADE E OS MEIOS DE PRODUÇÃO: BRASIL, EUA E CUBA

**Michele Lins Aracaty e Silva
Fábio Augusto de Cristo Batista**

RESUMO: A análise do sistema de Segunda Escravidão nas Américas parte de um comparativo da escravidão clássica, tomando como pressuposto a existência de uma Primeira Escravidão com aspectos coloniais proveniente de uma linha temporal que vai da colonização das américas até a abolição total em 1888 ao passo que se faz comparativos entre as modalidades de escravidão existentes no mundo desde a antiguidade. Temos como objetivo principal analisar a escravidão no século XXI e seus reflexos sobre a sociedade e os meios de produção: Brasil, EUA e Cuba e suas consequências sobre a sociedade moderna e os meios de produção no cenário capitalista atual, bem como conhecer os motivos que levaram o surgimento do período de segunda escravidão colonial com enfoque no Brasil, EUA e Cuba além de compreender a abolição tardia sobre a ótica dos três países centro da discussão e por fim, apontar o impacto da escravidão no mundo moderno no âmbito do trabalho análogo a escravidão. Realizou-se levantamentos bibliográficos tendo como principal enfoque a obra: *Escravidão e Capitalismo Histórico no século XIX* de Rafael Marquese e Ricardo Salles, afim de analisar e comparar como se

deu o processo de escravidão em cada um dos momentos históricos abordados, com o foco no aspecto da Segunda Escravidão a partir do século XVIII, e os seus impactos na formação socioeconômica para os países em questão e por ter caráter qualitativo, a pesquisa busca a observação por se tratar de análise crítica de obras e artigos relacionados com o tema. O resultado mostra que o segundo sistema escravista teria papel fundamental para a formação do trabalho análogo à escravidão no século XXI, devido ao processo de segregação racial muito mais evidenciado dentro das características desta e como o sistema chega a influenciar o século XXI.

PALAVRAS-CHAVE: Segunda Escravidão, Brasil, Estados Unidos, Cuba

1 | INTRODUÇÃO

A discussão acerca da escravidão parece coisa do passado, mas por mais absurdo que possa parecer nossa sociedade e os meios de produção ainda protagonizam tal forma de violência. Em países específicos como Brasil, Estados Unidos e Cuba o tema tem chamado a atenção de estudiosos que partiram de uma análise do século XIX definida como “segunda escravidão” com características distintas ao processo escravocrata ocorrido nos séculos

anteriores.

Nosso estudo tem como ponto de partida o livro *Escravidão e Capitalismo Histórico no século XIX: Cuba, Brasil e Estados Unidos*, organizado pelos autores Rafael Marquese e Ricardo Salles que trouxeram à tona o Termo Segunda Escravidão com foco nesses três importantes países.

Para analisarmos a escravidão no século XXI e Seus Reflexos sobre a Sociedade e os Meios de Produção partiremos da escravidão clássica, passaremos para a “segunda escravidão” e por fim, analisaremos o processo de escravidão no século XXI, tais pontos constituirão o embasamento teórico para a discussão.

Do momento histórico, a literatura norteadora será a de Barros (2013) que se concentra em mostrar o princípio do sistema imperialista greco-romano, por se só já abrange um modelo de escravidão clássico pelo qual ocorreu dentro dos respectivos impérios. No que difere a escravidão clássica da escravidão colonial, neste relatório dividido em dois sistemas distintos dentro do período que vai da descoberta do novo mundo até a abolição da última colônia escravista nas américas.

Nesse ponto a indagação surge, como aumentou o fluxo de mão de obra escrava no final do século XVIII e início de XIX com as ideias de liberdades já em prática desde a revolução francesa? Mesmo que a escravidão em sua segunda concepção já tendo como pano de fundo o início da revolução industrial e a cristalização do capitalismo Comercial, o surgimento de monopólios e outras formas que visavam retribuir a mão de obra, e em contrapartida nas américas a escravidão ressurgir com mais força. A explicação razoável é que o trunfo dos escravistas sobre boa parte do século XIX, nasce da combinação de acordos políticos nacionais e internacionais e a conjuntura econômica do mundo naquele período seja nas metrópoles ou nas colônias, centro deste trabalho.

No que ficou conhecido aqui como segunda escravidão, as três colônias imperialistas – Brasil, Cuba e EUA. Cada uma vai também submeter-se ao trabalho escravo de maneiras singular, com objetivos parecidos, porém com características distintas, sendo o Brasil a colônia que por mais tempo manteve o sistema funcionado e se tornou um estigma para seu período histórico. A escravidão sustentava a produção econômica e as relações sociais dentro dos campos geográficos aqui analisados, e levando-se em consideração a força política que os senhores de escravos tinham sobre esses países.

A integração entre Brasil, EUA e Cuba acabou por formar o sistema da segunda escravidão americana, isso dentro de um período em que mundo vinha sendo marcado pelo liberalismo econômico, e pela onda que a revolução francesa trouxe para dentro da Europa Ocidental. O capitalismo em advento se alimentava desse sistema e de seus produtos criados para alimentar uma metrópole cada vez mais dependente de produtos manufaturados e agrícolas de alto valor agregado. Assim é possível estabelecer uma relação íntima entre o novo sistema escravista do novo mundo se comunicando de maneira sutil com aquele sistema que viria dominar o mundo com a ascensão do

capitalismo no século XVIII, um sistema retroalimentando o outro.

A linha textual discorre sobre a escravidão no século XXI e seus reflexos sobre a sociedade e os meios de produção: Brasil, EUA e Cuba. Este texto apresentará um levantamento documental e de dados sobre os sistemas escravistas no mundo com foco para o mais recente em nossa história, a segunda escravidão. A análise se focará nos três principais sistemas escravistas, dois no mundo antigo e um no novo mundo.

Escravidão Clássica e Primeira Escravidão

De acordo com Barros, (2013, p. 34), a escravidão – seja no período antigo ou moderno – constitui a “desigualdade radical por excelência.

Uma das características da discussão está na divisão entre o tipo de escravidão da Antiguidade que cabe ao período do desenvolvimento da escrita, há aproximadamente 4000 a. C., até a queda do Império Romano do Ocidente em 476 na era Cristã; e os dois tipos de escravidão que ocorreram no Novo Mundo, período que se inicia com a descoberta da América através das Grandes Navegações.

Desse modo é possível delimitar a linha de tempo que leva a Primeira escravidão no espaço das américas que vai de 1520 à 1800, e esteve diretamente ligada ao sistema colonial de escravidão elaborado por países como Espanha, Portugal, Grã-Bretania, Píses Baixos e França.

O que deveria ser o fim do tipo de escravidão da Antiguidade, acabou por gerar dois novos modelos de escravidão agora nas Américas, devido ao acontecimento da Revolução Industrial junto a concretização da supremacia do Reino Unido na economia mundial. Nas colônias, o declínio da escravidão se deu por conta do crescimento da demanda por produtos como açúcar e café e também pela busca do algodão por trabalhadores. Enquanto caía ou era suprimida em certas áreas do Velho Mundo, a escravidão ressurgia no Brasil, em Cuba e nos Estados Unidos, zonas que se tornaram polos vivos de uma nova e recheada ampliação da escravidão africana.

Das desigualdades entre as classes, que foi fator de uma semiótica sobre o conceito de Barros (2013) entre as nações da antiguidade ao que compete às primeiras décadas do que este presente artigo chamará de primeira escravidão. Veremos os conceitos apresentados pelo autor: “Negro e Branco, Homem e Mulher, Brasileiro e Americano, Idoso e Jovem, Cristão e Muçulmano, Operário e Camponês... Todos estes são exemplos bastante claros de ‘diferenças’. Quando se considera o par ‘Igualdade x Diferença’ (ou ‘igual’ x ‘diferente’), tem-se em vista algo da ordem das ‘modalidades de ser’ ou das essências: uma coisa ou é igual a outra (pelo menos em um determinado aspecto) ou então dela diferente”.

Desse aspecto definir os conceitos de desigualdades para os povos antigos diferem do momento histórico do século XIX, dentro de uma semiótica escravocrata nas colônias de plantations dos Estados Unidos, Cuba e o Brasil uma vez que cada uma das respectivas colônias se encaixa dentro do conceito abordado por Hobsbawm

em sua obra *Era do Extremos* de 1996. O Brasil dentro do que ficou conhecido como parte do terceiro mundo, Cuba que por muito tempo pertenceu ao segundo mundo (socialista) e os Estados Unidos parte do primeiro mundo (Capitalista).

Dessa forma é possível destacar dentro do que ficou conhecida como escravidão tradicional principalmente dentro do conceito de escravidão clássica e no que temos hoje como trabalhos análogos a escravidão convencional dos anos finais do que vamos chamar de características de segunda escravidão.

A evolução das tipologias de escravidão aqui destacadas, são usadas para demonstrar as diferenças sociais, contextuais e conceituais de cada categoria de trabalho subordinado escravo ao longo do desenvolvimento da história do homem e do uso de tal força para a construção de uma sociedade. Como na Grécia e Roma antiga, usando da escravidão denominada de clássica, em que os escravos eram exclusivamente feitos do domínio de povos vizinhos através de guerras e conquistas, seja por dívidas de pessoas que também levavam ao trabalho escravo. É tipificada como se dava o sistema escravista clássico e como ele entrou em apogeu e declínio, bem como os benefícios e maléficos econômicos que a escravidão trouxera ao mundo antigo.

A escravidão sempre foi uma ferramenta de desigualdade social, econômica e divisora de classes. A escravidão clássica se diferenciava da escravidão colonial através da não distinção entre raças, mesmo que os escravos eram tidos como objetos providos de vida, ainda assim, visto como um patrimônio de valor para o portador de sua legalidade. Dessa forma o parâmetro que distingue, além da época em que ocorreria, também podem seguir similaridades, tendo em vista que o sistema escravista mais moderno se baseou naquela de outrora

No sistema escravista clássico os meios de produção pertenciam a uma sociedade como um todo, seja na civilização Grega ou Romana. Terras e instrumentos e cultivo ou serviços se concentravam no núcleo dessas sociedades. Dessa forma o trabalho como visto e comparado a um instrumento se encontrava no controle do senhor. Estabeleceu-se um sistema de domínio e subordinação entre senhores e escravos.

Invasões e domínios, cobranças de dívidas tornavam pessoas de todas as etnias escravas do controle dos senhores gregos ou romanos a tal ponto que Atenas chegou a ter 20 mil cidadãos. E o número de escravos de 10 mil estrangeiros e 400 mil escravos de conquistas, sendo que destes só eram considerados os adultos livres como cidadãos.

Na categoria de escravidão tradicional dentro do que Barros (2013) aborda no artigo *Escravidão Clássica* os povos escravizaram os outros povos por guerras, por invasão de domínio ou por diferenças étnicas, será possível visualizar as diferenças entre essa modalidade de trabalho escravo e as novas modalidades de escravidão nas Américas principalmente após a primeira Revolução Industrial para o aspecto de primeira escravidão colonizadora e a segunda escravidão já num aspecto de exploração do trabalho pelo capitalismo recém inaugurado no Novo Mundo. O conceito de Mais

Valia de Marx ainda mais presente através das colônias de produção de café, algodão, açúcar e tabaco nas américas.

“Implicação mais importante da radical circunstancialidade das desigualdades, por contraste em relação ao que ocorre com as diferenças que se afirmam como modalidades de ser, refere-se à alta reversibilidade que afeta ou pode afetar estas desigualdades. Para melhor entendermos isto, será preciso considerar antes de mais nada que as diferenças são inerentes ao mundo humano — para não falar do mundo natural. De modo geral, a ocorrência de diferenças de toda a ordem não pode ser evitada através da ação humana. Vale ainda dizer que a ocorrência de Diferenças no mundo social está atrelada à própria diversidade inerente ao conjunto dos seres humanos, seja no que se refere a características pessoais (sexo, etnia, idade) seja no que se refere a questões externas (pertencimento por nascimento a esta ou àquela localidade, adesão a certa religião, ou então a cidadania vinculada a este ou àquele país, por exemplo)”. (Barros, 2013, p.54).

Partindo do contraponto entre diversidade e desigualdade no mundo antigo e partindo do conceito dentro da literatura de Barros das diferenças que alicerçaram e permitiram que o mundo no século XIX passasse a adotar a escravidão com novas características, porém dessa vez não mais com um cunho de prisioneiros capturados, mas como grande contribuição do capitalismo recém adotado pelo velho mundo que agora renascia no novo mundo através na nova forma de explorar o trabalho com conceitos de mais valia ainda mais evidente do que aquele que existirá no mundo antigo.

Dessa forma é permitido pensar que a desigualdade é circunstancial dentro do período em questão, seja dentro da primeira e muito mais evidente na segunda escravidão num contexto de capitalismo massivo e com larga exploração na mão de obra escrava. O mundo antigo era subdividido em hierarquias e os escravos sempre se encontravam na base da pirâmide hierárquica, do mesmo modo no século XIX essa visão do escravo não mudou, apenas se aperfeiçoou e adaptou-se a nova realidade de exploração do trabalho aliado a um forte conto do homem branco sobre a produção, mesmo quando esse obtinha sua liberdade.

Na atualidade o trabalho escravo ainda é evidente, porém marcado por uma legislação, dessa forma é possível analisar os trabalhos análogos à escravidão do final do século XIX, principalmente dentro do contexto de segunda escravidão da Revolução Industrial do mesmo período. Assim partindo desse ponto, a escravidão tradicional difere desse conceito de trabalho no que compete à análise da estrutura em que o trabalho se desenvolveu no período e ainda se dá na atualidade, com formas de trabalhos análogas aquelas da segunda escravidão do século XIX.

Para Barros (2013), a desigualdade ocorre através de três premissas básicas do homem, que são a riqueza, o poder e o prestígio. Por muito tempo a riqueza do homem branco dono de grandes áreas do setor agrário dentro das três colônias analisadas se dava através da quantidade de cativos que este detinha em sua posse e isso não mudou com o advento de diversos movimentos abolicionistas que já eram evidentes no final do século XVIII e início do século XIX. Mesmo com a pressão da então hegemonia

do Terceiro Ciclo Sistêmico de Acumulação caracterizado por Arrigui (2013) em sua literatura O Longo Século XX, este autor mostra como os ingleses forçaram o mundo a abolir seus escravos, porém o capitalismo emergente dentro do período em questão forçou a evolução da prática escravista principalmente no novo mundo.

A América vinha com forte crescimento agrário e isso não mudaria até o final do século XIX, o movimento abolicionista de meados do período não surtiram efeito nos Estados Unidos, Brasil e Cuba, o que Barros nos mostra que a desigualdade fomentada pelo Poder, Riqueza e Prestígio causaram dentro das Plantations.

Ainda segundo o autor (2013), na antiguidade o prestígio de um homem não se dava através deste tipo de controle do trabalho humano era desentrelaçam do seu poder e riqueza, da mesma forma grandes civilizações já separavam essas óticas de domínio e poder, na era das grandes navegações e domínio do novo mundo esse conceito sofre nova reformulação e o prestígio, riqueza e poder passam a ser contados com o número de cativos que este possui.

Esse sistema escravo foi abalado por crises dentro do sistema, assim como insurreição e processos abolicionistas, independência e movimentos que pediam o fim do trabalho escravos que tiveram início em 1791 à 1848, onde esses movimentos se intensificaram.

A primeira escravidão tinha um caráter colonial com fundamentos legais e socio-econômicas com origens na Europa e do mediterrâneo que tinha participação direta de duas correntes de formação dessa mão-de-obra cativa: O tráfico oceânico, isto é, a travessia de escravos de um continente para o outro via atlântico através de navios negreiros. *Plantation* (nome que se dá as plantações em grandes latifúndios nas Américas com mão-de-obra escrava nas Américas) escravista, isto é, as plantações para onde se destinava os escravos provenientes do tráfico negreiro. Um sistema alimentava o outro, quanto maior fosse a demanda por essa força de trabalho nas *plantations* maior era o fluxo do tráfico via atlântico para as Américas.

A primeira escravidão foi muito bem sucedida, porém com grandes pontos de desequilíbrio e desse modo acabou por se tornar auto destrutiva, por exemplo, nas colônias que mais cresceram seguindo esse modelo haviam pelo menos dez vezes mais escravos do que pessoas livres e dessa forma, os sistemas coloniais viviam em conflito por conta das hostilidades dos impérios que faziam parte do enredo histórico e as brigas internas nas colônias por parte dos comerciantes locais e funcionários coloniais em divergência por conta de partem maiores dos lucros para enriquecimento pessoal. Fora o fato das colônias virarem alvo de especulação financeira que fizeram parte do cenário desenrolado na época que predominou.

O que levaria um declínio maior foi o processo de revoltas e rebeliões dentro das colônias por independência, o que colocaria um fim ao processo de primeira escravidão

e iniciando o processo da segunda escravidão como veremos a seguir.

Segunda Escravidão e Capitalismo Histórico no Século XIX

A segunda escravidão seguiu um processo mais independente das metrópoles do que e com maior solidificação do que sua similar, a primeira escravidão, e em termos comerciais muito mais produtivo e com maior força para resistir a era das revoluções que a industrialização traria ao passo que conseguia satisfazer as demandas por produtos das *plantations* que se intensificaram dentro do período. Com a Revolução Industrial aumentou a oferta e demanda de produtos provenientes das Américas que já não eram cultivados em terras do velho continente e o processo de criação de um mercado consumidor formado principalmente pela classe trabalhadora, que embora pobre se fez consumidora direta de produtos como tabaco, café, açúcar e tecidos de algodão que se faziam cultiváveis no Novo Mundo.

No que tange a história da economia e ao que foge à teoria neoclássica da economia capitalista, a nova história econômica surge com um novo sentido mais amplo e exato embasado em ciência exata mais complexa para examinar a história e contar como foi prejudicial esse aspecto e ascensão na nova escravidão aqui chamada de segunda escravidão que viria a acontecer dentro das colônias de plantações nas Américas e aqui apoiado por Tompkins um novo método de explorar trabalho e Hobsbawm em a Era do Extremo traria como um aspecto de mundos para o capitalismo histórico já em desenvolvimento.

Em linhas gerais a história econômica se caracterizou-se por se pautar nos dados e nos modelos econômico e mais tarde Arrighi traria uma ideia de ciclos econômicos de acumulação o que servirá de base para os estudos do que vem a ser uma segunda escravidão, uma em cada mundo do capitalismo, no primeiro mundo representado pelos Estados Unidos. Analisaremos os Estados Unidos como representante do primeiro mundo, Cuba como segundo e o Brasil como representante do terceiro mundo (emergente).

Para entender o conceito de segunda escravidão é notável como vimos anteriormente os conceitos da primeira escravidão. A partir desse ponto podemos delinear uma linha de tempo que vai do fim do século XVIII, com apogeu em meados do século XIX e seu período de declínio entre 1865, influenciado pela abolição da escravidão nos Estados Unidos em 1863 e vai até 1888 com a abolição da escravatura pela lei Auréa no território brasileiro. Esse espaço de tempo se deu o que chamaremos nesse artigo de Segunda escravidão com o objetivo de delimitar que a escravidão não perdeu forças e muito pelo contrário, apenas ganhou forças no período pós colonial nas Américas, impulsionado por um capitalismo nascente dentro do velho continente com a Primeira revolução industrial inglesa.

A industrialização e a chegada do período moderno não representaria um fim da escravidão de forma repentina e esse processo de término do trabalho cativo,

principalmente de mão-de-obra africana alcaçaria um novo patamar de exploração do trabalho intensificando o tráfico negreiro dentro do período delimitado e ajudaria na proliferação ainda mais evidente da demanda por escravos nos espaços geográficos aqui abordados.

A segunda escravidão perpetuara-se dentro do Brasil, Estados Unidos e Cuba afim de manter a oferta de produtos provenientes das *plantations* dentro das nações da América e isso foi um processo de reaptação da escravidão para o momento histórico que o mundo passará a experimentar com a industrialização e a hegemonia inglesa no século XIX.

Os produtos cultivados nas plantações que usavam mão-de-obra escrava eram açúcar, tabaco, algodão e café, produtos de alta apreciação dentro de países que experimentavam nesse ponto uma cristalização do capitalismo do século XIX. O tráfico negreiro se intensificou e os escravos africanos eram trazidos de seu continente para a América com a finalidade de produzir produtos e especiarias muito apreciados em outro continente, a Europa, o aspecto de globalização em seu amadurecimento surge como característica do capitalismo em advento.

De maneira unilateral nesses mundos a segunda escravidão irá se perpetuar de modo diferenciado o que a fará diferente dentro de cada colônia no novo imperialismo inglês que era até o momento hegemonia econômica para o terceiro ciclo sistêmico de acumulação (Arrighi, 1995). A nova história econômica é a chave para entender o que hoje é conhecido como nova escravidão no século XXI e muito disso se deu com a segunda escravidão em ascensão no século XIX oriunda de uma nova ordem mundial dada pelo capitalismo em advento e a revolução industrial inglesa.

Aqui Tomish (2011), deixa claro que a escravidão vai passar por um novo processo que se manifestaria dentro do século XIX de maneira diferente do outro lado do Atlântico em oposição ao velho continente, “Essa ‘segunda escravidão’ se desenvolveu não como uma premissa histórica do capital produtivo, mas pressupondo sua existência como condição para sua reprodução” (p. 87).

Os estudos recentes da História econômica mostram novos conceitos ricos em relação a produtividade e do valor do trabalho escravo nas Américas. Porém, divagam entre conceitos superficiais e com metodologia que não favorecem a relação capital trabalho e mais valia já vistas em obras como O capital de Marx e tão pouco caracterizam essa mesma mais valia dentro do espaço geográfico das Américas e como essa relação foi reiterada e retificada dentro do continente, sendo esse novo mundo desde o século XVI, porém com características novas de explorar o trabalho.

Daí o conceito de segunda escravidão muito bem relacionado dentro da obra de Marquesse (2016) surge com uma abordagem que permite demonstrar de maneira lógica que as Américas passaram por um novo processo de escravidão e que essa mão de obra cativa foi prejudicial para o rumo da história da relação capital trabalho bem como a segregação que essa segunda escravidão traria para os séculos XX e XXI.

O fornecimento de produtos primário foi diretamente responsável pelo novo ciclo escravista nos anos de 1810-1870, exatamente dentro do contexto de revolução industrial e imperialismo inglês. De fato, a produção de produtos primários foi responsável, mas Tomish (2011) nos permite ver pela ótica do prisma da escravidão do século XIX uma nova roupagem daquela que aqui nomeamos de segunda escravidão, uma vez que as *Plantations* dentro das colônias se tornaram dependentes desse tipo de mão de obra.

Dessa forma é possível estabelecer o parâmetro do que foi o processo de segunda escravidão em comparação com a primeira escravidão já praticada até o século XVIII e o que diferencia e tange a segunda escravidão vivida pelo capitalismo em Ascensão e muito bem colocados por Hobsbawn (1995) em a Era dos Extremos. Vemos um primeiro processo de escravidão nas américas de maneira muito bem-sucedida e desenfreada o que viria a ser o ponto de destruição anos mais tarde. A segunda escravidão dentro das colônias americanas data dos anos de 1790 e vai até 1888 com a abolição da escravidão no Brasil nesse espaço de tempo o que foi diferenciador para esse processo, embora o mundo já tivera êxito no âmbito abolicionista foi um aumento da população escrava nas *Plantations* nos Estados Unidos, em Cuba e no Brasil nos períodos de 1820 a 1860m justamente para suprir a demanda da hegemonia capitalista britânica por produtos primários como café, açúcar e tabaco o que era produzido em larga escala (MARQUESE, 2016).

Dessa maneira a desigualdade vem se formando ao longo dos séculos, a linha de tempo que Barros traça, que inicia no período helenístico e termina com a queda de Roma. Foi a base de um sistema econômico do mundo antigo. No declínio do sistema escravista dando origem a um período de servidão, conhecido como feudalismo, vai servir de base para o retorno, no início sem pretensões raciais, mas ao partir para uma segunda abordagem de escravidão, já dentro do período de segunda escravidão, vai tomar tons mais agressivos com um único povo, o africano. O que nos dias de hoje para muitos defensores da tese, que a construção social do racismo tem origens já no sistema colonial de escravidão do século XVII formando assim o que virá a transparecer em exploração excessiva do trabalho e nações inteiras construídas em cima do trabalho cativo forçado.

Aqui empregado o termo Segunda Escravidão é utilizado para designar um período específico do momento histórico do escravismo no que compete exatamente dentro do século XIX caracterizando um sistema que se difere da primeira e muito mais específica do que a escravidão clássica. Nela se centra a formação social das classes nas três nações que se desenvolveria e seu desdobramento na influência cultural do preconceito que preconizou todo o sistema responsável por segregações, impedimento de ascensão social dos escravos recém libertados, o racismo eugenista, formação de favelas nas periferias das américas e sem falar na influência desse sistema no que no Brasil toma caráter social de má distribuição de renda.

A linha histórica da segunda escravidão pode ter sido relativamente mais curta

do que suas antecessoras com o apogeu entre 1800 e 1860 e seu fim iniciado em 1865, com queda em 1888 na lei áurea brasileira. Mas é inegável que o impacto na formação da identidade cultural principalmente nas nações aqui alvo de estudo é algo que até o momento busca explicar a formação de uma classe negra mais pobre e uma outra classe branca mais privilegiada.

O resultado da implementação o sistema foi um novo estilo de explorar 100% o mais valia da mão de obra não remunerada que mesmo com sua libertação, passou por momentos em que suas sociedades forçaram seu desaparecimento e em alguns casos até separação do seu povo em duas classes, com empregos para um e outros mais simples para outros. O que reformulou e reorganizou toda uma sociedade em volta em preconceito de raça, e economicamente uma formação de classes pobres com processos fracassados de ascensão social.

O papel do comércio instaurado dentro o novo sistema capitalista em advento com a revolução industrial tornou muito mais profundo e íntimo a relação de exploração do trabalho escravo nas *plantations* americanas. Assim, a nova escravidão nas américas teve êxito, mas com grande desequilíbrio e no devido momento autodestrutiva.

O modo como a política escravista passa a operar na atualidade não é distante daquela usual do século XIX, muito próxima do trabalho análogo à escravidão, o sistema de segunda escravidão tem papel influenciador nos números do trabalho escravo moderno.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) aponta que hoje o grupo social explorado pela nova escravidão já não é composto de 100% de mão de obra negra, conta também com mulheres, crianças e emigrantes das mais diversas etnias, mas vale salientar que o número de afrodescendentes que tem sua capacidade laboral explorada ainda é a maioria dos casos de escravismo moderno.

Verifica-se então o papel que a segunda escravidão exerce para fomentar a propagação da escravidão humana no século XXI, nota-se que a mais valia é usado pelo dono de grandes propriedades ou possuidor de enorme fluxo de capital, o cárcere ainda é uma realidade daqueles que vivem sobre tal regime e as dívidas dos cativos que comprovam o cárcere são características daquele sistema do século XIX.

Nesse ponto vale ressaltar o número de mão-de-obra negra que cada nação recebeu no período e como fora distribuído dentro desses espaços geográficos, uma vez que a formação do capital trabalho dessas nações está ligada diretamente a vinda de escravos nessas áreas.

Porém a separação entre os dois tipos de escravidão dentro das colônias americanas não pode ser feita de maneira unilateral, ela ainda ocorria dentro do espaço geográfico, mas a característica essencial para entender o processo de segunda escravidão conhecido como *Plantations* se concentram no fato de novas condições e tecnologias terem aderido a esse ponto do que seria essa nova roupagem do mesmo processo sem se desvincular do que foi a primeira escravidão, mas é possível estabelecer o ponto de diferenciação dentro do processo capitalista vigente da época.

Até aqui podemos diferenciar as características que diferenciam a escravidão clássica (Gregas e Romanas), como é abordado em livros de história sobre o assunto, na Escravidão clássica a condição de escravo seguia a da mãe enquanto as outras identidades sociais seguiam as do pai, na escravidão Romana por exemplo tinha como fator dominante o forte senso de propriedade privada, isto é, o escravo era uma propriedade assim como um objeto, porém provido de vida (Barros, 2013), os escravos do Novo mundo também havia o senso de propriedade, porém o que diferencia a escravidão nas Américas e a escravidão no mundo antigo eram quem na escravidão clássica a escravidão estava contida na metrópole, junto dos seus senhores no cotidiano, em contra ponto, na primeira escravidão nas Américas, os escravos eram enviados às colônias e haviam poucos cativos nas metrópoles. Já os plantadores da segunda escravidão negavam o seu estatus de colônia e por socialização, viviam junto aos seus escravos, todavia era notável um distanciamento social evidente do que acontecia por exemplo na escravidão clássica. Desse modo pode-se afirmar que a primeira e segunda escravidão nas Américas foram muito mais comerciais do que na escravidão clássica, com um destaque para a segunda, que experimentou a maximização do processo escravo levado pelo processo do capitalismo em ascensão.

O distanciamento social foi determinante para um comportamento racista, pois como a mão-de-obra era predominantemente negra e africana, isso colaborou para um processo de segregação que ainda possui reflexos no século XXI. A variável do racismo surge nesse contexto de escravidão impulsionado por um período comercial que o mundo vivia e essa nova característica foi fator fundamental para compor o cenário de preconceito que seria estabelecido no pós-abolicionismo.

Dessa forma podemos determinar que a Segunda escravidão estava intimamente ligada ao processo de industrialização em larga escala e à cristalização do capitalismo, foi uma forma que a escravidão encontrou de se perpetuar mais uma vez na história do mundo dessa vez com características comerciais nos diferentes tipos de colônias, independentes de onde estivesse, ocorreu igualmente nas Américas, claro com características específicas em cada um dos espaços geográficos aqui abordados.

A relação dos proprietários de latifúndios e de cativos com o poder se dava de maneira mais próxima e adentrava a cúpula do estado e os escravistas começaram a tornar-se parcela da elite que comandavam as colônias independentes e dessa forma criaram fundamentos que favoreciam a escravidão e a produção de produtos com base escravista. Porém não fiscalizava a forma que essas pessoas cativas eram tratadas e dessa forma nos permite entender como a relação e a formação da estrutura política atual teve origem.

O processo teria o início do seu declínio em 1865, dois anos após a independência dos Estados Unidos e impulsionado pela revolução haitiana entre 1791-1804 e culminará com seu fim em 1888 com a abolição no último país a manter esse tipo de

trabalho, O Brasil.

Segunda Escravidão e trabalho escravo no século XXI

Algo a ser verificado é como a perpetuação foi incentivado pelos comerciantes e as instituições que forneciam crédito na época da segunda escravidão tiveram papel fundamental para a manutenção do sistema de escravidão nas américas dentro das três nações aqui estudadas – Brasil, Cuba e Estado Unidos. O incremento seguiu da seguinte forma para aumentar a institucionalidade escravista nos três países que são foco da análise. As instituições financeiras faziam empréstimos as fazendas e *plantations* tomando como garantia a safra e nos próprios escravos afim de sanar alguma dívida provenientes do não pagamento dos empréstimos, assim como consequência, tiveram papel fundamental para a manutenção desse modo de exploração do trabalho. Como sabe-se os escravos eram vistos como objeto de valor e podiam ser tomados.

A de se ressaltar que o processo de segunda escravidão se tornou muito mais crucial que a primeira uma vez que as demandas por produtos aumentavam e as descobertas de novos mercados faziam com que os escravos trabalhassem mais e os castigos e punições pelo não cumprimento das atividades aumentassem. A carga de trabalho era muito cansativa além de desumanas. Os senhores escravistas viviam com proximidades de seus escravos o que fazia com que os abusos por parte deles aumentassem devido a constante supervisão muitas vezes de forma opressora por parte desses proprietários.

Brasil

Da dinâmica que levou as características de trabalho análogo à escravidão, termo amplamente difundido na atualidade e a dialética da segunda escravidão, principalmente aquela que vai de 1790 a 1888 com a abolição no Brasil império, as heranças dessa nova forma de trabalho são muito nítidas dentro do contexto social e econômico das grandes metrópoles dos países aqui estudados, Brasil, Cuba e Estados Unidos.

No Brasil, o apogeu da segunda escravidão vai se tornar mais notável no período compreendido entre 1830 a 1870, com destaque para a maior entrada de negro africanos nessa colônia de exploração já em contexto de Brasil império justamente para alimentar o novo setor que de fato a escravidão brasileira foi ainda mais alimentada pelo setor agrário, características que fizeram do Brasil principal rota do tráfico negreiro.

“[...] De meados do século XVI à declaração de independência, chegaram ao Brasil cerca de 3.640.000 de africanos. O Rio de Janeiro recebeu 38% desse total, a Bahia 37,5%, e Pernambuco, 20%. No século XVIII, uma parte considerável dos escravos que aportaram em Salvador foi encaminhada para Minas Gerais, mas, mesmo assim, nota-se o domínio do Norte agrário na distribuição do tráfico. Durante o chamado ‘renascimento agrícola’ (c. 1780-1820), houve uma tendência de equilíbrio Norte/Sul, com 45% de desembarque na zona comandada pelo Rio de Janeiro, contra 46% de Bahia e Pernambuco somados. Na primeira década do Brasil independente, ainda com tráfico legal, a balança pendeu de vez para o Rio de Janeiro: 64% de desembarques, contra 19% na Bahia e 13% em Pernambuco.

Porém, seus mais de 690 mil escravos desembarcados no Brasil: destes, quase 80% chegaram ao sudeste cafeeiro. E apenas pouco mais de 20% destinavam-se ao norte açucareiro” (MARQUESE, 2016).

O vale do Rio Paraíba do Sul no Brasil teve destaque onde viriam estabelecer as zonas de plantações e exploração da escravidão no período em que a segunda escravidão esteve vigente no território.

Partindo desse ponto de vista, o Brasil recebeu um fluxo grande de pessoas cativas proveniente do comércio de escravos da costa africana implementada pela metrópole portuguesa, que possuía um rico domínio do comércio de pessoas na época.

A formação do sistema escravista colonial no Brasil em segunda fase teve início em 1790 e teve o seu apogeu em 1830, nesse período o país recebeu via Vale do Paraíba do Sul mais de 3 milhões de homens e mulheres escravizados na costa africana, e o fluxo cresce até o momento de apogeu. O início de um longo período de revoltas e a guerra civil americana impactam o sistema de dentro para fora, mesmo com várias revoltas nas Américas, o Brasil foi o último país a abolir a escravidão em 1888 com sua lei Áurea.

Cuba

Em Cuba o rumo foi outro, apesar de 27% da população ter sido originalmente formada pelo tráfico negreiro através das *Plantations* de açúcar cubanos e de tabaco, os dados da segunda escravidão só começam a ser levantados na época da recente revolução cubana, onde Fidel Castro vai informar em um congresso do partido comunista de Cuba e converteria a escravidão em *leitmotiv* a sua análise da revolução e transformou a discussão em tabu dentro da ilha agora comunista, não há muitos dados a serem revelados segundo Marquese (2016) sobre o real tamanho da segunda escravidão dentro daquele espaço geográfico.

O interior do Matanzas em Cuba iniciou a ponte que levaria a ocupação da população escrava naquele país, e foi incentivado pelas *Plantations* de açúcar no território cubano o que levaria a um aumento significativo no fluxo de entrada de mão de obra negra proveniente do continente africano naquela localidade.

Os questionamentos e teses levantados sobre o trabalho escravo na ilha de Cuba e a influência que essa modalidade de força de mão-de-obra teriam sobre a formação da etimologia do povo cubano possui poucos dados e que Marquese (2016) considera textos apenas de uma perspectiva de fora do que documentos que são advindos de dentro da ilha. A metodologia e análise fixam em textos apenas de um pequeno número de especialistas no assunto que vieram a escrever, principalmente por conta da ditadura Machadista e logo em seguida a Revolução Cubana, com esta segunda buscando trazer um aspecto de igualdade, mas o arquipélago sofreria desde 1960 e exerce uma influência considerável em historiadores para além os de origem latina.

O sistema de *plantations* cubanos é considerado um subsistema de exploração

do trabalho e extrai em Marx as características na formação econômico-social capitalista e arrastou Cuba para um desenvolvimento mais retardado dentro das Américas, pois logo após a falha do sistema da segunda escravidão passaria por governos totalitários e de repressão até chegar a ditadura machadista o que foi diretamente responsável pelo atraso social que a ilha teve, ligado a isso uma revolução socialista de 1960 que trouxe o embargo econômico por parte dos Estados Unidos como retaliação ao modelo que se instalará no país.

Marquese (2016), traz um termo que explica muito bem a real formação da população cubana, aqui ele vai chamar de “burguesia escravista” que está ligado ao modelo de produção açucareira da ilha no período de segunda escravidão e constituiu um subsistema na formação socioeconômica de caráter capitalista e seria impulsionado pelas demandas do velho continente pelo principal produto de exportação cubano da época, o açúcar. Moreno (op. Cit.) mostra em sua obra que o crescimento econômico do século XVIII da indústria açucareira tomava forças e a demanda por escravos cresceria e o fluxo do tráfico negreiro só viria a alimentar ainda mais o sistema.

O processo abolicionista cubano tem início entre 1870 à 1886 e estão ligados a desintegração e a falta de sustentação do sistema muito influenciado pelos movimentos abolicionistas do período e sem falar na influência que a Revolução Haitiana e Guerra Civil nos Estados Unidos influenciariam o processo dentro de Cuba e em 1880 a abolição formal dos escravos foi consolidada dentro do território.

“Todas as escravidões podem ser escravidões, mas nem todas as escravidões são iguais, econômica ou culturalmente”. (Sidney Mintz apud Marquese, 2016). Essa frase faz consonância com o que vem sendo abordado neste artigo, apesar de ocorrer de no mesmo período de tempo nas Américas, o sistema de segunda escravidão teve características únicas para cada colônia nos territórios aqui delineados e Cuba ganha características notáveis, apesar dos poucos documentos que abordam o tema e muito perdido após a Revolução Cubana de 1960.

Em se tratando de Cuba, a revolução Haitiana de 1791 e a guerra civil norte-americana contribuem de maneira fundamental para a tomada de decisão da abolição da escravidão em Cuba, principalmente o movimento de independência cubano que em 1868 com a guerra de 10 anos e em 1879 através de um decreto foi abolida a escravidão no território. A luta pela independência envolvia negros escravizados, logo o decreto foi o mais completo para amparar o capital humano recém libertos. Ressaltamos que, o território cubano foi o que mais recebeu mão de obra negra, devidos aos engenhos de açúcar que exigia grande fluxo de capital trabalho.

Os números gerais atuais do trabalho escravo moderno, ou como muitos pensadores chamam de trabalho análogo à escravidão são enfáticos, segundo a OIT há pelo menos 20,9 milhões de pessoas no mundo que ainda tem seus direitos trabalhistas usurpados vivem em condições similares aquela da Segunda Escravidão. A peculiaridade aqui, é que apesar dos números de negros que vivem nessas condições

serem pelo menos 70% do total, o restante é formado por mulheres, crianças e refugiados de guerra ou emigrantes de regiões em crise econômica.

Estados Unidos

Do sistema norte americano por outro lado há uma vasta gamada de dados sobre a formação da segunda escravidão dentro do território principalmente ao que concerne na sua concepção até a guerra civil entre o Norte e o Sul daquele país. Ao passo que a escravidão a sudoeste norte americano já vinha em grande declínio devido a queda pela demanda por tabaco, desse modo é claro notar que os mercados de produtos agrícolas no sul demandaram ainda mais mão-de-obra escrava e a população cativa no Sul sofreu um aumento substancial. “Quando a Revolução Haitiana eclodiu, em 1791, muitas pessoas instruídas na Europa e na América acreditavam que o velho modelo de escravidão havia acabado”. (Marquese, 2016, p. 262). De fato os custos para se obter o açúcar e outros bens primários podiam aumentar gradualmente se não houvesse essa exploração escrava, dessa forma muitos apoiaram a ideia de abolir o tráfico via atlântico para que a escravidão acabasse, mas o efeito demoraria a ocorrer e o que o mundo viu foi o aumento sem igual do tráfico naquele espaço de tempo.

O vale do Mississipi foi o local de maior chegada da mão de obra escrava na América do Norte e de lá proliferou-se pelo sul dos Estados Unidos e só viria a ter um fim com a Guerra civil e a abolição em 1863 envolvendo o Norte - Pró abolição, e o Sul – Favorável ao sistema escravista da região.

Essa nova escravidão formada ainda dentro das *plantations* norte americanas traria consequências grandes para uma segregação racial dentro dos Estados Unidos que iriam atravessar cerca de dois séculos, mesmo com o pós abolicionismo conquistado na guerra civil, a situação do negro norte-americano seria trágica e a forma de trabalho evoluiria.

Nos Estados Unidos o sistema de segunda escravidão teve início no mesmo período em que ocorre o brasileiro, relativamente parecidos em certos aspectos, mas com a diferença no seu estabelecimento. Inicialmente o país norte americano tinha características de colônia de povoamento, mas com o passar do tempo, o aumento dos produtos tropicais no Sul e o fracasso das plantações de tabaco no Sudoeste nos EUA, fez com que o Sul demandasse por grande fluxo de mão de obra escrava, e no Norte prevalece a colonização de povoamento, enquanto no Sul, pautado por grandes propriedades, plantação de tabaco, açúcar, café, anil, algodão e outros bens tropicais, estabeleceu uma colonização de exploração.

Essa divisão entre os tipos de colonização, bem como os objetivos políticos e econômicos levam o país a uma ruptura sem precedente, causando uma guerra civil interna entre Norte (favorável a abolição por seus motivos e razões republicanos) e o Sul (escravista cuja a elite era formada por donos de grandes propriedades senhores de escravos). O determinante para a vitória do Norte foi sua organização ao contar

com a participação de negros no embate, mas isso não muda o fato que suas políticas pós-abolicionista de compensação do trabalho escravo tenham sido insuficientes.

Os Estados Unidos da América foi o país que mais recebera fluxo de escravos africanos via comércio negreiro e tráfico, e muito fomentado pela reprodução interna dos cativos, vale ressaltar que as condições dos escravos norte-americanos eram muito melhores que as dos escravos em terras brasileiras, o que foi favorável para a reprodução de uma população afrodescendente norte-americana.

Ressaltamos ainda que, o vale do Mississippi recebeu até 1862 cerca de 5 milhões de escravos empregados nas grandes *plantations* do Sul, tornando o país o que mais recebeu fluxo de negros africanos escravizados dentro do período que vigorou a segunda escravidão.

Trabalho Escravo no Brasil

Uma das maiores causas da ainda existência do trabalho escravo no mundo e a sua crescente e devastadora evolução está certamente na impunidade da maioria dos casos envolvendo este tipo de prática. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) destaca a experiência brasileira de combate a essa prática e cita o Projeto de Emenda Constitucional (PEC 438/01) como um grande passo em direção ao fim do trabalho escravo. Porém, alerta sobre a competência de quem vai atuar no combate a essa prática. “Há dificuldade para colocar pessoas na cadeia pela prática desse crime. A Justiça Federal e comum discute de quem é a responsabilidade de julgar e os crimes estão prescrevendo”.

O Congresso Nacional Brasileiro tem a oportunidade de promover a Segunda Abolição da Escravidão no Brasil. Para isso, é necessário confiscar a terra dos que utilizam trabalho escravo. A expropriação das terras onde for flagrada mão-de-obra escrava é medida justa e necessária e um dos principais meios para eliminar a impunidade.

Para a OIT o Brasil vem liderado nos últimos anos as notificações de trabalhos análogos a escravidão, principalmente quando é verificada a fiscalização dentro do sistema agrário de produção brasileiro, amplamente divulgado pela mídia nacional e internacional, o país vem sofrendo sérios ataques às normas de verificação do que é considerado e o que não é considerado trabalho escravo e qual influência a construção cultural desde o período de segunda escravidão formulou tais tragédias de exploração do trabalho escravo e encarceramento principalmente da população afrodescendente.

Para Marquesse (2016) é evidente que no Brasil a construção escravocrata seguiu uma linha de influência do período em que o capitalismo influenciou a maneira de exploração de trabalho e como a evolução deste permitiu chegar ao nível em que estamos. A escravidão humana na atualidade é mais comum do que se tenta esconder pela grande mídia, mas de vez em outra é noticiado como esse trabalho vem se comportando.

Em 2003, foi criada no Brasil, pelo Ministério do Trabalho, a Lista Suja do Trabalho Escravo. Lista que até 2017 era escondida da sociedade mediante uma liminar que foi derrubada e por este motivo o Brasil e o Mundo puderam ter acesso a tais informações ora não conhecidas. Assim, segue a seguir, o ranking dos Estados Brasileiros com o maior número de trabalho escravo, por número de escravos.

De acordo com os dados extraídos da lista suja do Ministério do Trabalho e compilados pela OLMA¹ (2017), o Estado do Pará, juntamente com Minas Gerais, São Paulo, Bahia e Paraná lideram a lista dos Estados Brasileiros com maior incidência de trabalho escravo. Dos 26 Estados e o Distrito Federal apenas 7 unidades da federação não aparecem na lista (Alagoas, Distrito Federal, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe). Ou seja, em 74,07% dos estados brasileiros e trabalho escravo está presente.

Na atual configuração do trabalho escravo no Brasil, o estado do Pará até 2017 fora o espaço político geográfico que mais denúncias de trabalho cativo forçado, enquanto o estado do Espírito Santo teve o menor número segundo números da ONG OLMA.

Outro elemento que chama a atenção é o caráter rural do trabalho escravo: como observa a OLMA (2017), todos os estados citados, com exceção de São Paulo, os locais de trabalho escravo são em fazendas, madeireiras e estâncias de pecuárias localizadas em regiões não urbanas. Em São Paulo, destaca-se particularmente um caráter urbano, referindo-se diretamente a produção têxtil. Foram 2.981 pessoas registradas nas esparsas fiscalizações do Ministério do Trabalho nos últimos 13 anos.

Ainda segundo dados do Ministério do Trabalho compilados pela OLMA (2017), podemos observar os maiores empregadores usuários de mão-de-obra escrava Brasil.

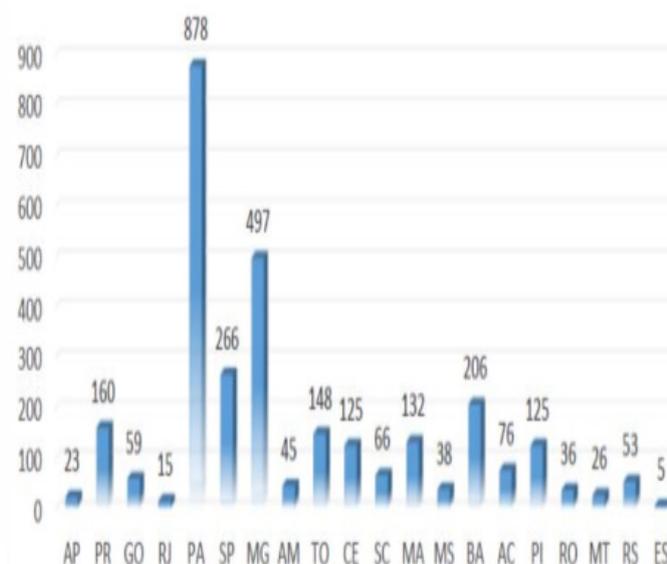


Figura 1 - Ranking dos Estados com Maior Número de Trabalho Escravo: Número de incidências de trabalho análogo a escravidão em 2017

Fonte: OLMA (2017)

1 OLMA – Observatório Nacional da Justiça Socioambiental Luciano Mendes de Almeida

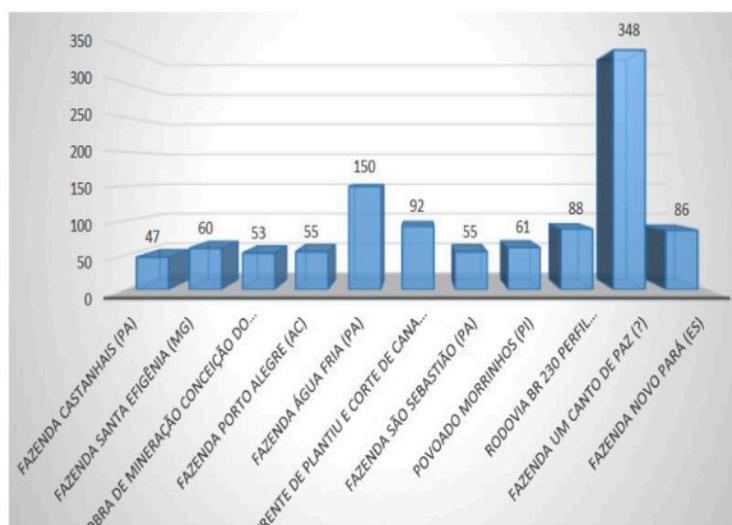


Figura 2 - Maiores Escravagistas do Brasil: Número de totais de constatação de trabalho análogo a escravidão em 2017

Fonte: OLMA (2017)

A lista dos empregadores que mais receberam denúncias e reincidência de relatos para o ano de 2017 segundo a Ong consultada, nota-se que o setor agrícola brasileiro é o que mais sofre com o trabalho escravo moderno e os empregadores se concentram no estado do Pará em sua maioria.

Ainda em relação à lista suja publica pelo ministério do trabalho em 2017 podemos observar que a maioria dessas empresas e pessoas são herdeiras do poder das *plantations* e da agricultura um dia fora escravista. Marquese (2016) ainda ressalta as localidades que essa mão de obra foi empregada, em sua maioria em áreas que receberam grandes fluxos de mão de obra escrava, então é possível estabelecer a influência do sistema de segunda escravidão na formação da exploração do trabalho escravo no Brasil.

Como confluência de todo o sistema leva a uma ideologia escravista com origens na segunda escravidão, Finley (1991) delibera que a herança do trabalho no Brasil segue um padrão cujo objetivo é manter o ser humano em atividade de subsistência, o que falar quando a grande mídia nacional noticia dia a pós dia que mais e mais empresas, empregadores e ruralistas continuam a usar de mão de obra análogo à escravidão. Benaion (2008) discorda dessa nomenclatura ao afirmar, “Não é trabalho análogo a escravidão, é simplesmente trabalho escravo”.

São inúmeras as empresas de diversos setores da economia e se utilizam de trabalho escravo para estabelecer seu nível de produção sem se quer respeitar os padrões internacionais dos direitos do trabalho estabelecidos pela OIT. São 340 empresas, a grande maioria propriedades agrícolas, mas a relação também traz oficinas de costura localizadas na capital paulista e empreiteiras, apenas em 2017.

As regiões mais afetadas com o trabalho escravo segundo o Ministério do

Trabalho (2017) são as regiões Norte e Nordeste, concedente ou não, a região menos populosa em densidade demográfica e a região cuja a concentração de mão de obra escrava negra se estabeleceu no pós-abolicionismo brasileiro.

A verdade que as senzalas, correntes, grilhões e troncos não fazem mais parte das formas coercitivas do trabalho no Brasil, segundo Gorender (1978) e Tomish (2011), pouco mudou nas relações de trabalho expostos daquela época para a atualidade.

Aspectos Legais do Trabalho Escravo Brasileiro

Uma das maiores causas da ainda existência do trabalho escravo no mundo e a sua crescente e devastadora evolução está certamente na impunidade da maioria dos casos envolvendo este tipo de prática. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) destaca a experiência brasileira de combate a essa prática e cita o Projeto de Emenda Constitucional (PEC 438/01) como um grande passo em direção ao fim do trabalho escravo. Porém, alerta sobre a competência de quem vai atuar no combate a essa prática. “Há dificuldade para colocar pessoas na cadeia pela prática desse crime. A justiça Federal e comum discute de quem é a responsabilidade de julgar e os crimes estão prescrevendo”.

O Congresso Nacional tem a oportunidade de promover a Segunda Abolição da Escravidão no Brasil. Para isso, é necessário confiscar a terra dos que utilizam trabalho escravo. A expropriação das terras onde for flagrada mão-de-obra escrava é medida justa e necessária e um dos principais meios para eliminar a impunidade.

O Código Penal brasileiro define uma pena de reclusão de dois a oito anos e multa para quem “reduz alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto” (Art. 149 do Código Penal - Decreto Lei 2848/40).

Mas muito recentemente o atual governo através de portaria que exclui e isenta quase por completo o conceito do que é trabalho escravo, rebatido pela sociedade e ministério público, que forçou o governo voltar atrás com a decisão.

CONCLUSÃO

A segunda escravidão é um fenômeno notado com maior evidência no Novo Mundo, com características herdadas da sua similar, a primeira escravidão, aqui também citada como escravidão colonial, mas com uma diferença, dessa vez se insere dentro do contexto capitalista já vigente no século XIX. O mundo desse período já se deparava com uma onda de abolição em diversas partes do globo, mas renascia dentro dos Estados Unidos, na ilha de Cuba e no Brasil Império e que se tornariam alvo da intensa atividade do tráfico negreiro.

Ao atualizarmos as consequências da manutenção de tal sistema, vemos que

esse mesmo tipo de escravidão vai transbordar para a atualidade com trabalhos análogos à escravidão, o que não deixa de ser uma segunda escravidão presente no século XXI e muito discutida dentro do parâmetro do trabalho pela Organização Mundial do Trabalho. Ainda hoje é possível verificar dentro dos três polos - Brasil, Cuba e Estados Unidos- pontos em que o trabalho é semelhante e com características àquelas praticadas no século XIX.

Por fim, ao fazer uma linha histórica entre primeira, segunda escravidão e trabalho análogo à escravidão podemos notar suas nuances e peculiaridades, principalmente os dois últimos ligados por um novo tipo de exploração do trabalho já notado por Marx. Dessa forma os estudos precisam ser mais cautelosos quando a visão da História Econômica abordar tal tema, principalmente o trabalho escravo no século XXI, pois pode-se cometer um equívoco de misturar os conceitos, mas ainda assim permanecerem ligados pelas características até aqui traçadas. O processo de abolição da escravidão seguiu de maneiras diferentes dentro das colônias, mas isso não anemizou as consequências da forma que fora feito, causando sérias desigualdades sociais e econômicas para a população negra americana, pelo menos ao que tange ao trabalho escravo e a segregação racial vividas pelos três países nos seus respectivos processos históricos e a ausência de políticas que combatem no médio e longo prazos o problema do racismo e da igualdade de oportunidades para estas populações em questões e sem falar no processo de favelização vividos pelos países em sua construção social.

Os impactos do último ano de emendas à constituição e reforma trabalhista, bem como, denúncias e notícias amplamente difundidos pela mídia nacional e internacional via veículos de grande circulação fez-se levantar a questão, será que ainda se vive a escravidão? Por mais distante que pareça do nosso cotidiano e no qual acostuma-se ler nos livros história, ainda vemos pessoas sendo usadas como escravos no século XXI.

Dessa maneira, buscou-se entender os fatores que elencaram as razões pela quais a formação de capital humano cativo, explorado e fora do mercado consumidor impactaram os meios de produção causando prejuízos sociais e econômicos para diversas sociedades nesse período e atualmente se reestrutura afim de se perfazer na atualidade, em especial nos países da América no período de colonização, e a escravidão dividida em duas fases e como isso afeta o Brasil, os EUA e Cuba, por serem alvos de maior fluxo de mão-de-obra escrava negra e no período serem centros econômicos coloniais relevantes.

Procurou-se, dessa maneira, elucidar nesse estudo, os principais momentos históricos que desencadearam a segunda escravidão e a sua força de influência no trabalho análogo à escravidão humana no século XXI, partindo dessa abordagem, nota-se a origem de graves doenças sociais como o racismo, a segregação racial, a favelização e o não surgimento de uma classe média negra, que nunca conseguiu emergir no pós-abolicionismo.

O ponto de partida desse estudo foi criar um conceito de segunda escravidão para contrapor às características do trabalho escravo moderno e sugerir as influências do sistema colonial no impacto que este tem na formação de capital trabalho cativo e suas semelhanças do novo com o antigo. Foi possível analisar um indicador de presença do trabalho escravo nas sociedades do século XXI e tendo a pobreza como centro das razões que levam o indivíduo a se sujeitar a trabalhar mais por menos, remetendo à propensão marginal do trabalho, conceito macroeconômico que relaciona o quão disposto uma pessoa está para trabalhar. Assim foi possível notar semelhanças e relacionar o sistema de segunda escravidão com a moderna escravidão.

Ao criar os conceitos que centralizam e buscam entender o porquê do mundo ainda hoje utilizar-se de mão-de-obra escrava, nota-se que nada mudou desde aquele sistema colonial escravista até o mundo contemporâneo. O mundo possui pelo menos 20,9 milhões de pessoas vivendo em condições que muito se assemelham ao sistema escravista do século XIX, e muitos deles ainda concentrados nas américas e as condições que levam a tal número sugerem uma influência da segunda escravidão nos meios de trabalho do capitalismo moderno em sua quarta revolução.

Políticas reparadoras falhas nos três países objeto deste estudo mostram um processo que favorece a formação de favelas, miséria, baixos indicadores sociais e principalmente doenças sociais graves que surgem no período colonial e afetam ainda hoje o mundo moderno.

No que remete ao pós-abolicionismo, com exceção de Cuba que teve um decreto mais robusto quando o país se tornou independente e com isso aboliu a escravidão, o decreto previa diversas políticas reparadoras afim de absorver a mão-de-obra negra recém abolida, os Estados Unidos e o Brasil tem leis vagas que apenas determinam o fim do trabalho escravo, mas em nada salva guarda os direitos ou compensam de alguma forma o crime histórico causado por séculos de trabalho forçado.

Portanto, é possível concluir que o sistema de segunda escravidão exerce um papel influenciador para a escravidão moderna no que segue os parâmetros, bem como forma uma sociedade menos igualitária ao seu término, forçando o negro recém liberto a recorrer aos morros e favelas, o que resta adiante foi um processo de formação social de uma classe pobre dentro dos três países, onde a população negra foi a mais afetada, tendo a seus descendentes negado a ascensão social e a negação de uma formação de uma classe média negra.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 1996. Trad. Portuguesa. 1ª ed., 1994.

MARQUESE, Rafael & SALLES, Ricardo (org.). **Escravidão e capitalismo histórico no século XIX: Cuba, Brasil, Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016

BARROS, José D' Assunção. **Escravidão Clássica e Escravidão Moderna. Desigualdade e Diferença no Pensamento Escravista: uma comparação entre os antigos e os modernos.** Ágora: Estudos Clássicos em Debate 15 (2013) 195-230 – ISSN: 0874-5498. UFRJ, 2013.

FINLEY, Moises I. **Escravidão antiga e ideologia moderna;** tradução de Norberto Luiz Guarinello, - Rio de Janeiro: Graal, 1991.

GORENDER, Jacob. **O escravismo colonial.** São Paulo: Expressão popular, 1978.

HOBBSAWM, Eric J. **A Era dos Extremos. O Breve Século XX.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MARQUESE, Rafael; SALLES, Ricardo. **Escravidão e capitalismo histórico no século XIX: Cuba, Brasil e Estados Unidos.** 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2016.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (TEM). Disponível em: <http://trabalho.gov.br/>. Acesso em: 21 de dezembro de 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Números da Escravidão no Século XXI,** 2012. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/lang--es/index.htm>. Acesso em: 21 de dezembro de 2017.

TOMICH, Dale. **Pelo prisma da escravidão. Trabalho, Capital e Economia Mundial.** São Paulo: Edusp, 2011.

WALK FREE FOUNDATION. **Dados Sobre Escravidão Moderna.** Disponível em: <https://minionupucmg.wordpress.com/2017/10/09/>. Acesso em: 21 de dezembro de 2017.

O NOVO CENÁRIO SINDICAL E AS GARANTIAS DE DIREITOS DOS TRABALHADORES

Nathália Gonçalves Zaparolli

Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
São Carlos – São Paulo

RESUMO: Este artigo questiona como a partir da Reforma Trabalhista de 2017 (Lei nº 13467/2017), cujo dogma focado no neoliberalismo, vem dificultar as relações entre Estado, Sindicatos e Trabalhadores, na medida que os meios para se buscar um justo equilíbrio das forças produtivas, aparentemente se dissolveu. As chaves explicativas são a facultatividade do imposto sindical e a flexibilização do trabalho. O imposto facultativo enfraquece sindicatos, federações e confederações, ou seja, o mecanismo estatal de comunicação direta do trabalhador com o Estado. A flexibilização, que se configura dentro dos novos conceitos de relação empregatícia, como trabalhador eventual, horista, além de outras categorias, também pode trazer graves prejuízos ao crescimento da renda do operariado. Para isso, faremos teórico a respeito das políticas governamentais neoliberais; histórico sucinto do sindicalismo brasileiro; os dados a serem tabulados focam as diferenças dos direitos trabalhistas, nas chaves acima mencionadas, entre o disposto da lei anterior (Decreto-Lei nº 5452/1943) e

a Reforma Trabalhista de 2017. Portanto, a análise se dará pelo método qualitativo, os dados sistematizados e interpretados nas perspectivas do quadro teórico estabelecido, nos eixos de relações entre Estado, sindicato e trabalhador.

PALAVRAS-CHAVE: neoliberalismo, sindicalismo, reforma trabalhista, garantias de direitos.

THE NEW TRADE UNION SCENARIO AND THE GUARANTEES OF WORKERS' RIGHTS

ABSTRACT: This article questions how from the Labor Reform of 2017 (Law nº. 13467, July 13, 2017), whose dogma focused on neoliberalism, hinders relations between State, Trade Unions and Workers, as the means to seek a fair balance of productive forces, apparently dissolved. The explanatory keys are the facultativity of the trade union tax and the flexibility of the work. The facultative tax weakens unions, federations and confederations, that is, the state mechanism of direct communication of the worker with the state. Flexibilization, which is configured within the new concepts of employment relationship, as an eventual worker, as well as other categories, can also cause serious damage to the income of the working population. For this, we will make a theoretical survey on neoliberal government policies; brief history of Brazilian

trade unionism; the data to be tabulated focus on the differences in labor rights in the aforementioned keys between the provisions of the previous law (Decree-Law nº. 5452, May 1, 1943) and the Labor Reform of 2017. Therefore, by the qualitative method, the data systematized and interpreted in the perspectives of the established theoretical framework, in the axes of relations between State, union and worker.

KEYWORDS: neoliberalism, trade unionism, labor reform, rights guarantees.

1 | INTRODUÇÃO

A redemocratização brasileira a partir de 1985 foi um marco histórico. Com a Constituição Cidadã de 1988 e o novo pacto federativo, renovou-se a esperança de dias melhores para a população, uma vez que o regime político de então renegava a distribuição de renda e colocava o Brasil em recessão. No entanto, a classe política dominante, influenciada por práticas internacionais de economia de mercado, instalou um modelo baseado em medidas batizadas como neoliberais.

Temos no Brasil, assim como em outros países, um projeto de democracia representativa, de cunho liberal, ou seja, uma engenharia institucional estabelecida, na qual as liberdades individuais e o direito à propriedade são enaltecidos. No entanto, os que gozam plenamente desses privilégios são os detentores de capital. A parte da democracia em si, igualdade, direito à manifestação, direito à reunião, associação foram conquistas principalmente devido a lutas dos movimentos populares (ALCÂNTARA, 2017).

As medidas neoliberais começam a se delinear no mundo entre as décadas de 1970 e 1980. Em suma, o norte das ações do governo foi a tentativa de seguir uma orientação política mais desestatizante e internacionalizante (BRESSER-PEREIRA, 1998; SALLUM JR., 2003). A política social subordinada a política econômica. (IAMAMOTO, 2008).

Somente a partir de 2003, houveram investimentos em políticas sociais (em especial redistributivas) com protagonismo de conquistas populares. Já em 2017, reabre a discussão do modelo neoliberal, com a mudança de governo federal declaradamente em prol de privatizações, corte de políticas sociais, priorizando o ganho de capital em detrimento da massa assalariada da classe trabalhadora.

Nesse sentido, este artigo problematiza como a partir da Reforma Trabalhista de 2017 (Lei nº 13467, de 13 de julho de 2017), cujo dogma focado no neoliberalismo, vem dificultar as relações entre Estado, Sindicatos e Trabalhadores, na medida que os meios para se buscar um justo equilíbrio das forças produtivas, aparentemente se dissolveu. As chaves explicativas são a facultatividade do imposto sindical e a flexibilização do trabalho.

Faremos análise qualitativa das mudanças nas legislações, abordaremos de forma sucinta a história do sindicalismo brasileiro, pautado nas garantias dos direitos e controvérsias do imposto sindical, como também levantamento teórico a respeito das

políticas governamentais neoliberais. Os dados a serem tabulados focam as diferenças dos direitos trabalhistas, nas chaves acima mencionadas, entre o disposto da lei anterior Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) de 1943 e a Reforma Trabalhista (RT) de 2017. Assim, elucidaremos como se alteraram as formas de garantias de direitos trabalhistas.

2 | O PAPEL DO SINDICALISMO NA DEFESA DOS DIREITOS TRABALHISTAS

O Brasil possui um histórico bem marcante a respeito da exploração do trabalho e da classe trabalhadora, desde mão de obra indígena, escravagista, imigrantes e, posteriormente, no contexto da industrialização, trabalhadores industriais, urbanos de modo geral – cada classe explorada tem sua especificidade e questões históricas profundas, aqui apenas se coloca um panorama.

O movimento sindical surge na intenção de denunciar as formas de exploração do trabalhador e, por meio de ações de dentro ou fora Estado, garantir que as atitudes dos empregadores e do próprio Estado não fossem demasiado arbitrarias. Sua institucionalização ocorre a partir da Lei da Sindicalização, em que se colocam as diretrizes para o movimento, incentiva o corporativismo, como também o controle do Estado se exerce, era proibida qualquer propaganda ideológica.

Esse movimento dos sindicatos foi considerado “sindicalismo pelego”, uma vez que estava subordinado às diretrizes do governo, os “pelegos” eram aqueles que se utilizavam da estrutura sindical em detrimento das lutas de classe (SINDSEAB, 2017). Nesse sentido, o sindicalismo se desenvolveu sob os braços do Estado, assim estava mais atrelado aos interesses da classe dominante, por meio de atores cooptados pelo governo, no sentido *gramicciano*, que aos interesses dos trabalhadores.

As disputas políticas envoltas do sindicalismo permaneceram ainda depois da Era Vargas (1930-1945). Com a crescente influência institucional, os sindicatos se fazem presente na vida da política nacional. Com sobressalto no protagonismo da classe operária, influenciando movimentos sindicais no início de 1960 (SINDSEAB, 2017).

Segundo Weffort (1978), essa prática sindicalista se pauta pelo reformismo nacionalista, ou seja, pelo controle das massas em acordo com a política populista, como espaço de atuação nos setores públicos e setores da indústria tradicional. E entre 1945 e 1964, esse mesmo sindicalismo não conseguiu imergir nos setores privados modernos.

Sob o regime fechado, a partir de 1964, os sindicatos ficam totalmente à mercê do Estado, devido à repressão política e controle aos cargos diretoriais da estrutura sindical, no intuito de barrar atores de cunho ideológico contrários ao regime.

A década seguinte, 1980, foi marcada por movimentos mais combativos, o discurso pelo sindicalismo independente persistia em ser representado. O movimento ficou conhecido como “novo sindicalismo”. Dois projetos políticos estavam em voga,

entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB), disputa por novas formas de organização e atuação do movimento sindical brasileiro (SANTANA, 1999).

Outra característica para Santana (1999) é o sindicalismo dominante pós-1964, liderado por atores que já atuavam no meio sindical, além de que a organização de base, sindicalizada ou não, sempre esteve presente na organização dos trabalhadores, em setores progressistas durante todo o processo de disputas no movimento. Assim, o “novo sindicalismo” representou as demandas da classe trabalhadora, possibilitando as articulações entre trabalhadores e Estado.

Ainda com essas frentes combativas, uma análise crítica do sindicalismo traz Zanetti (1993), que por este ter sua base de sustentação no controle da máquina pelos dirigentes, não possui representatividade, a burocracia visa sua auto reprodução, favorecendo a manipulação dos interesses de classe.

Segundo Gagnon (1991), a autonomia do sindicalismo se vê questionada quando participa da gestão social e na regulação econômica. O que baliza sua subordinação ao Estado depende de seu projeto político-ideológico, estabelecendo as formas de participação e mobilização. Como nos governos petistas, a partir de 2003 até 2016, a maioria das centrais sindicais apoiavam o governo.

Diante da bibliografia apresentada, o sindicalismo surge como defensor da causa operária, passa a ser cooptado pelo Estado e ainda enfrenta dificuldades para superar essas amarras. Com movimentos por vezes mais conformistas, por vezes combativos. São abordagens distintas a respeito do papel dos sindicatos, no entanto todas salientam que as estruturas sindicais devem se aprimorar no sentido de buscar independência governamental e atuar mais à frente dos trabalhadores, de todo modo reconhecem a importância dessa organização e sua relevância no quadro político. O ponto de mais debates em relação à independência se refere ao imposto sindical.

2.1 Controvérsias do Imposto Sindical

O imposto sindical é obrigatório desde a legislação trabalhista de 1943 e se refere a um dia/ano de salário pago por todo operário sindicalizado ou não, recolhido pelo Ministério do Trabalho.

O imposto pode ser entendido como forma de controle direto do Estado sobre as finanças e as atividades da entidade, uma vez que mantém vínculo burocrático com o Ministério, além de promover diversos serviços sociais. Esse dinheiro recolhido era direcionado apenas para questões administrativas, não podia ser redirecionado para propaganda e fundos de greve. Portanto, o imposto permite um controle direto do Estado sobre os sindicatos. Assim criava-se uma dependência entre o movimento operário e Estado.

Por mais que exista essa dependência, o imposto sindical ainda é a principal fonte financeira das entidades. A Reforma implica em precarização de trabalho, diminuição

da renda do trabalhador, ataques a atuação dos sindicatos. A não obrigatoriedade do imposto também pode se tornar um entrave, como o enfraquecimento dos sindicatos.

3 | ARTICULAÇÕES COM NEOLIBERALISMO

A plataforma política neoliberal influencia na elaboração e implementação de políticas sociais, em especial políticas relacionadas ao direito trabalhista. Assim, torna-se importante destacarmos o que entendemos por neoliberalismo e como este está intimamente atrelado com a precarização das relações de trabalho, como também o papel dos sindicatos diante desse quadro político-econômico.

3.2 Bases do Liberalismo e Neoliberalismo

Alcântara (2017) coloca que a ascensão do capitalismo e liberalismo estão interligados. Em meados dos séculos XVI e XVII, passamos a explorar o excedente de trabalho, centra-se no indivíduo proprietário, no individualismo, ou seja, numa sociabilidade capitalista, gerando a base de um novo ordenamento da vida social, o ideário liberal. Nesse novo ordenamento, estabelece a primazia do mercado, o individualismo, cujas escolhas são rentáveis e ao mesmo tempo produtivas para a população como um todo, a dinâmica econômica e política sem a intervenção do Estado. Com isso, temos, basicamente, as bases do liberalismo econômico, cuja finalidade é a obtenção de riqueza privada (LEME, 2010).

Esses ideais começaram a ser questionados principalmente devido à quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, uma vez que se buscavam respostas para superar a crise econômica de alcance mundial. Para além da segurança nacional, se viu a necessidade de intervenção do Estado em determinados setores, adquirindo maiores responsabilidades. Esse movimento, que ainda valorizava o direito à propriedade e liberdades individuais, grosso modo, ficou conhecido como neoliberalismo.

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, as ideias do neoliberalismo tiveram destaque, principalmente na América do Norte e Europa. Esse “novo” fenômeno apontava que a regulação social prejudicava as liberdades individuais e a livre concorrência. Para os neoliberais, os gastos do governo nas áreas sociais, que eram lutas conquistadas pelos sindicatos e movimentos operários, prejudicavam a dinâmica do mercado, uma vez que reduzia os lucros empresariais. Esses ideais começaram a ganhar espaço em países que enfrentavam baixo crescimento e alta taxa inflacionária. A proposta foi de intervenção estatal contra movimentos sindicais, mas prima pela não intervenção (ou pouca) em relação as trocas econômicas (ANDERSON, 1995).

Como argumenta Hibou (2012), os estados se reorganizam e se relançam por meio de modos de regulação e relações público-privado. Não se trata de um estado mínimo, que até mesmo Pochman (2001) coloca como mito. O neoliberalismo em sua amplitude econômica e política, promove a desregulamentação e flexibilidade

econômica, lucratividade e competitividade demasiados e, principalmente, criminalizando certos atores econômicos. Portanto, as populações estão cada vez mais colocadas de maneira subalternas sob o poder político estatal.

Esse novo reordenamento estatal concilia uma mão de obra barata, disciplinada, ilegal, juntamente com a instauração da flexibilidade, concorrência e a competitividade, além de administrar uma segurança baseada no monitoramento e na disciplina da população. E uma das maneiras de se fazer isso é por meio da legislação trabalhista, numa cadeia de subcontratação, onde se esconde níveis de empresas por trás da empresa responsável por subcontratar. Também há a estratégia do uso de agências de emprego temporário, tornando a força de trabalho flexível e suprimindo alguns direitos sociais. Outra forma de atuação é por empresas transnacionais, nas quais se descentralizam os capitais, estas se utilizam do espaço e mão de obra barata (muitas vezes ilegais), impõem suas condições, criando uma relação de dependência aos países onde se instalam, afinal o capital não se mantém no país instalado (HIBOU, 2012).

3.3 Neoliberalismo no Brasil

A partir de 1985, tivemos o processo de redemocratização do país. Os marcos do neoliberalismo foram o Programa Nacional de Desestatização e Reforma Gerencial dos anos 1990, que propunham ações do governo na tentativa de seguir uma orientação política mais desestatizante e internacionalizante, pelo que se buscou diminuir a importação e atrair capital externo como fonte de financiamento e investimentos, concessões e criação de agências reguladoras (SALLUM JR., 2003). Também se buscou estabilização monetária por meio de políticas de câmbio sobrevalorizado, juros altos e ajustes fiscais, priorização das políticas fiscais e monetárias (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Tivemos, uma conjugação dessa política neoliberal com outra forma de se fazer política. Em 2003, iniciou-se um governo preocupado com as políticas sociais, com o objetivo de diminuir desigualdades históricas. O foco passa a ser maior intervenção do Estado sobre o mercado, com incentivos estatais nas atividades produtivas, proteção do Estado para os mais pobres, juntamente com estímulo para o desenvolvimento privado, com uma perspectiva do social diferente do governo anterior (Singer, 2009). Importante ressaltar que esse governo pode ter tido suas diferenças em relação aos governos dos anos 1990. No entanto, a lógica do capital, a subordinação das políticas sociais frente às políticas econômicas, as políticas sociais agindo a mando das medidas orçamentárias, permaneciam (IAMAMOTO, 2008).

No governo de Dilma Rouseff (2011-2016), buscou-se manter as políticas que promoviam a diminuição das desigualdades econômicas e elevadas taxas de crescimento econômico. No entanto, segundo argumentos de Bresser-Pereira (2013), em diversos momentos ela se deparou com a marca neoliberal da economia: superávit

primário, câmbio flutuante e meta de inflação, medidas para taxa nominal elevada e taxa de inflação reduzida, como consequência taxa de juros real altas, assim favorecendo os capitalistas e rentistas.

Por mais que se tentou uma política econômica heterodoxa, como denominam os economistas, com as crises que passou seu mandato, como o crescimento concorrencial de países emergentes, a supervalorização do euro, entre outros fatores, a estratégia foi aumentar o estímulo no investimento privado. Outra característica, o setor financeiro continuou aumentando seu patrimônio líquido, marcado pelas empresas multinacionais (CARLEIAL, 2015). Mesmo com investimentos estatais em políticas sociais, as medidas neoliberais regiam à sua forma de governar.

Ao final de 2016, um processo de impeachment, depõe a presidenta eleita legitimamente, Dilma Roussef, e assume seu vice, Michel Temer, que reabre a discussão do modelo neoliberal, com um governo federal declaradamente em prol de privatizações, corte de políticas sociais, priorizando o ganho de capital em detrimento da massa assalariada da classe trabalhadora. Tanto que chegamos a Reforma Trabalhista, em 2017, da maneira que se configurou – como abordaremos mais para frente.

3.4 Neoliberalismo e o Sindicalismo

Um ponto chave da discussão é onde o sindicalismo se encaixa e como ele se articula com a plataforma neoliberal. Como já apontamos, o neoliberalismo aqui adotado não necessariamente busca a minimização do Estado. A questão principal é a intervenção em determinadas áreas, para assim possuir maior controle das massas, ao precarizar condições e relações de trabalho, renda, políticas sociais de modo geral (HIBOU, 2012; IAMAMOTO, 2008). Assim, para alavancar a economia, o Estado passa a possuir maior flexibilidade orçamentária. As políticas econômicas se colocam como prioridade e isso se justifica pela lógica do capital, uma vez que o neoliberalismo não só atua como sistema político e econômico, mas também como ideologia, abrangendo todas as esferas sociais da vida do cidadão.

Graciolli (1997) pontua que a partir da lógica neoliberal, o sindicalismo e a própria natureza corporativista dos sindicatos passam a favorecer a organização do Estado, da economia e do mercado de trabalho. Essa lógica se nota ao atuar de forma a aumentar a concorrência pela disputa de representação com outros sindicatos e federações e ao incorporar e disseminar entre seus filiados a lógica do mercado, estimulando a concorrência entre seus trabalhadores sob a pauta da meritocracia. Boito Jr. (2002) argumenta que ao desregular o mercado de trabalho, preserva o poder sindical.

4 | OS DIREITOS TRABALHISTAS DE 1943 E 2017

Vamos comparar a CLT de 1943 (Decreto-Lei nº 5452, de 1º de maio de 1943) e

a RT (Lei nº 13467, de 13 de julho de 2017), mas o propósito não se trata de pontuar artigo por artigo, parágrafo por parágrafo de cada uma das legislações. O recorte metodológico adotado foi comparar os pontos gerais e principais a partir dos temas da Facultatividade do Imposto Sindical e a chamada Flexibilização do Trabalho, no sentido das alterações relacionadas a jornadas de trabalho e vínculos empregatícios. Para a partir desses dados discutirmos a fragilização (ou não) dos sindicatos e como se configura a atuação por garantias dos direitos trabalhistas, sob a perspectiva neoliberal.

Antes de começarmos a esmiuçar as mudanças, acredito ser relevante pontuar os propósitos que culminaram na formulação de uma legislação e de outra.

4.5 Propósitos Políticos da CLT de 1943 e da Rt de 2017

A CLT de 1943 pode ser considerada o auge da política populista da era Getúlio Vargas (1930-1945). Sua elaboração está intimamente atrelada ao propósito de um projeto de governo que focalizava desenvolver um país industrializado e expandir o mercado consumidor. Incorporar o país aos moldes capitalistas.

Vargas procurando ter a seu favor as massas populares, inspira-se na Carta de Lavoro, legislação italiana que regula a relação capital e trabalho, para criar e implantar a CLT. Há bastantes críticas com relação ao modelo que se diz copiado desse ordenamento jurídico, já que chegam a dizer que tem inspiração fascista, vez que o seu patrono foi Benito Mussolini. Integrado ou não ao código italiano, balizado ou não ao norte fascista, a CLT pontua avanços para os trabalhadores brasileiros.

Apesar da criação dos direitos sociais, há a leitura de que essa legislação veio ao encontro de institucionalizar os sindicatos, no intuito de mantê-los sob controle estatal. E, conseqüentemente, promoveu o controle das massas, aviltadas com a Revolução de 1930 e todas as disputas de classes envolvidas na época. Tanto que esse movimento do governo proporcionou uma cidadania regulada, a cidadania sempre perpassada pela questão do trabalho (CARVALHO, 2004; SANTOS, 1994; WEFFORT, 1973).

A RT de 2017 procede de acontecimentos relativos ao ano antecedente. Enfrentávamos (enfrentamos) crises político-econômico-sociais e esse quadro de instabilidade foi pretexto para manobras políticas. Sob a justificativa de uma modernização trabalhista, que devia se adaptar ao mundo tecnológico, a revisão da legislação trabalhista de 1943 foi proposta.

Para legitimar a proposta, adotou-se o discurso da crise econômica, com a urgência de voltarmos a crescer economicamente, e a nova legislação trabalhista seria crucial nesse processo. Acreditou-se que com a diminuição dos custos com a exploração do trabalho, o nível de emprego aumentaria e a economia melhoraria. Para uma leitura crítica dos acontecimentos, foi a oportunidade para aumentar as margens de lucro acumulado do capital e fragilizar as classes trabalhadoras. Nada mais nada menos que o modelo neoliberal na sua prática e essência. E não nos esqueçamos que

por medida provisória (MP), decretou-se a minirreforma da nova lei trabalhista.

4.6 Mudanças entre as Legislações Trabalhistas

Discorreremos sobre as mudanças consideradas nessa nova lei, sob o prisma do imposto fiscal e flexibilização do trabalho. Às mudanças, a partir da RT de 2017:

- acordos coletivos poderão ser diferentes do que estabelece a CLT, especificamente para jornada de trabalho e salário;
- a jornada de trabalho pode ser negociada, mas deve respeitar os limites da Constituição (não ultrapassando 44h semanais);
- o intervalo dentro do expediente também será negociável (mínimo de 30 minutos nas jornadas maiores do que 6 horas);
- férias podem ser divididas em até três períodos, mas nenhum deles pode ser menor do que cinco dias corridos, um deles maior que 14 corridos;
- imposto sindical facultativo;
- homologação da rescisão não precisa mais ser feita no sindicato ou por autoridade do Ministério do Trabalho, pode ser feita na empresa, com os advogados da empresa e do funcionário;
- quando tanto patrão, quanto trabalhador querem encerrar o contrato, o funcionário terá direito a receber metade do aviso prévio e da multa de 40% sobre o saldo do FGTS, podendo sacar até 80% do FGTS, mas não receberá o seguro-desemprego.
- Além de gastos não antes calculados:
- tempo que o trabalhador utiliza da sua casa até o trabalho e o retorno, mesmo que o transporte seja fornecido pela empresa, deixa de ser obrigatoriamente pago ao funcionário;
- criação de banco de horas, com até seis meses para ser compensado, caso não cumprido as horas extras terão que ser pagas com adicional de 50% no valor;
- benefícios como auxílios, prêmios e abonos deixam de fazer parte da remuneração, na prática, vão deixar de ser contabilizados na cobrança de encargos trabalhistas e previdenciários.
- Por fim, novas modalidades de trabalho:
- Intermitente. passam a ser aceitos os contratos por hora de serviço;
- parcial, permitida a jornada semanal de até 30 horas, sem hora extra, ou de até 26 horas semanais com acréscimo de até seis horas extras;
- autônomo exclusivo, trabalhador presta serviço para uma empresa de forma exclusiva e contínua sem que se configure o vínculo empregatício;
- trabalho remoto (home office), realizado fora das dependências da empresa, empresa e trabalhador podem negociar as responsabilidades sobre despesas relacionadas às funções.

Com as alterações expostas, percebemos que se por um lado regulariza

algumas situações de trabalho já existentes, mas até então colocadas à margem, informalizadas. Por outro, a palavra flexibilidade tem um conceito subliminar. Isso porque as margens de atuação dos detentores de capital se expandem, quando colocadas as negociações entre trabalhador e empregador. Gastos antes não calculados se inserem na questão da renda do trabalhador, juntamente com ganhos menores, contribuindo para menor ou nula a contribuição para a previdência. Como possível consequência mais um direito suprimido, de se aposentar e receber um salário fixo.

No que se refere aos sindicatos, a não necessidade de estar presentes em negociações entre empresário e trabalhador, o vínculo e poder de atuação dessa organização se diminuem. Sem essa organização, podemos encontrar maior vulnerabilidade do trabalhador no ato da negociação, uma vez que dominações simbólicas e financeiras ocorrem – não pretendo suprimir a capacidade de ação do sujeito, apenas uma questão de relações de poder.

A facultatividade da cobrança do imposto também pode favorecer para esse quadro de diminuição do poder e influência no sindicato. Já discutimos sobre suas controvérsias, de toda maneira, se pensarmos em pequenos sindicatos, que por vezes dependem majoritariamente desse imposto, sua situação fica mais precária.

5 | SINDICALISMO E IMPOSTO SINDICAL: RELEVÂNCIA ATUAL

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou uma pesquisa em 2015, na qual aponta que 19,5% dos trabalhadores eram sindicalizados, essa porcentagem é equivalente a 18,4 milhões de pessoas, maior sindicalização dos últimos quase dez anos. E o mais curioso, o crescimento da sindicalização foi concomitante com a alta do desemprego.

Em 2017, de acordo com o Ministério do Trabalho, havia 16720 sindicatos com registro ativo, a quantia de trabalhadores eram 11478 e 5242 de empregadores. Foram abertos 289 novos sindicatos no país somente em 2017. Esses sindicatos, como sabemos, foram sustentados pelo imposto sindical, em 2016, os sindicatos receberam R\$ 3,5 bilhões dos trabalhadores. Em 2017, a soma chegou a R\$ 3,54. Por mais que ainda possam ter discussões a respeito da representativa dessa quantia enorme de sindicatos e sua eficácia e eficiência na luta pelos direitos trabalhistas, não dá para se negar que tais valores são significativos e importante nos atermos a eles.

Esse valor arrecadado pode ser lido de duas formas. Comprova o montante de dinheiro recebido pelos sindicatos, aumentando sua subordinação perante o Estado e reafirmação do corporativismo. Ou, sem esses valores e sem essa forma de renda, quais recursos disponíveis para os sindicatos, sem outros recursos dessa magnitude, podem se desmantelar. Sem recursos materiais e humanos, essa organização se encontra limitada em seu poder de atuação. Consequentemente, as garantias de

direitos também se prejudicam, uma vez que os sindicatos são um meio de luta pelos direitos e cumprimento dessas pautas.

Se somarmos essas questões às demais envolvidas na Reforma de 2017, emerge um projeto de disciplinas das massas sob o paradigma neoliberal. Leis pautadas no discurso do crescimento econômico e na – falsa – melhoria da qualidade de vida da população, quando de fundo o propósito é favorecer a acumulação capitalista e não subsumir os direitos sociais, se possível.

O mesmo IBGE apontou ainda em 2017 a diminuição da taxa de desemprego, no entanto por meio do aumento dos trabalhos informais. No primeiro semestre de 2018, houve aumento do desemprego, atingindo 13, 7 milhões de cidadãos. A Reforma que viria para superar a crise econômica e melhorar as condições de vida do empregado, até o momento não vislumbrou seus objetivos.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sindicalismo no Brasil, como vimos nessa pesquisa, é muito controverso e complexo. No que se refere a garantias de direito, o sindicalismo surge com esse ideário e ainda hoje é uma estrutura legal e que detém capitais simbólicos e materiais para atuar na defesa dos direitos dos trabalhadores. Os direitos e as formas de luta pelos direitos encontram-se hoje fragilizadas, principalmente devido a RT de 2017, enfraquecendo as relações empregatícias, valorizando o capital e uma alavanca para a desmobilização do sindicalismo, ou seja, significa otimizar resultados para a prevalência do *status quo* hegemônico do neoliberalismo aplicado ao país emergente chamado Brasil.

Por último, vale ressaltar que a pauta sindical não se esgota no presente artigo, posto que outros desdobramentos haverão, face ao tema ora judicializado, que de certa forma traz um retrocesso histórico às conquistas trabalhistas. Quando o sistema consegue dilapidar o sonho de uma classe produtiva, como a trabalhadora, ao invés de haver uma contribuição ao desenvolvimento econômico sob o prisma da qualidade de vida da população, o futuro torna-se incerto e obscuro, infligindo a necessidade de mais resistência e luta.

BIBLIOGRAFIA

ALCANTARA, Pedro Henrique. Liberalismo contra a Democracia. **Revista Novos Rumos Sociológicos**, vol. 5, n.8, ago./dez. 2017.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.

BOITO JR., Armando. Neoliberalismo e corporativismo de Estado no Brasil. In ARAÚJO, A. (org.). **Do corporativismo ao neoliberalismo**. Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra. São Paulo: Boitempo, 2002.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 1943.

BRASIL. **Lei nº 13.467**, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), 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 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília/DF, 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 95, p. 5-15, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 abril 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 1, pp. 5-42, 1998.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff. **Estud. av.**, São Paulo, v. 29, n. 85, p. 201-214, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142015000300014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 abril 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania o Brasil: o longo caminho**. 6.^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GAGNON, Mona-Josée. Le syndicalisme: du mode d’appréhension à l’objet sociologique. **Sociologie et sociétés**, v. XXIII, n.2, p.79-95, 1991.

GRACIOLLI, Edilson José. A Força Sindical e o Neoliberalismo. **Boletim do Lapes**, n. 3, Uberlândia, 1997.

HIBOU, Beatrice. Economic Crime and Neoliberal Modes of Government: The Example of the Mediterranean. **Jornal of Social History**, n. 45, v. 3., p. 642-660, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008.

LEME, Alessandro André. Neoliberalismo, Globalização e Reformas do Estado: reflexões acerca da temática. **Barbarói**. Santa Cruz do Sul, n. 32, 2010.

POCHMANN, Marcio. **A década dos mitos**. São Paulo: Contexto, 2001.

SALLUM JR., Brasílio. Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do século XX. **RBCS**, vol. 18, n. 52, pp. 35-54, 2003.

SANTANA, Marco Aurélio. Entre Ruptura e Continuidade: visões da história do movimento sindical brasileiro. **RBCS**, v. 14, n. 41, out. 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça – A Política Social na Ordem Brasileira**. 3^a ed.. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SINDISEAB – Sindicato Estadual dos Servidores Públicos da Agricultura, Meio Ambiente, FUNDEPAR e Afins. **História do Sindicalismo**. Curitiba, 2017.

SINGER, André. Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 85, pp. 84-102, novembro/2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000300004>. Acesso em: 08 abril 2018.

WEFFORT, Francisco. Origens do sindicalismo populista no Brasil (A conjuntura do após-guerra). **Estudos Cebrap**, São Paulo: Cebrap, n.4, p. 65-105, 1973.

ZANETTI, Lorenzo. **O “novo” no sindicalismo Brasileiro: Características, Impasses e Desafios**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas, 1993.

DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E OS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (2016)

Talismara Guilherme Molina

Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho
– Faculdade de Ciências Humanas e Sociais-
Programa de Pós-Graduação em Planejamento
e Análise de Políticas Públicas – Franca – São
Paulo.

Hélio Alexandre da Silva

Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho
– Faculdade de Ciências Humanas e Sociais-
Programa de Pós-Graduação em Planejamento
e Análise de Políticas Públicas – Franca – São
Paulo.

RESUMO: O presente trabalho é fruto de um artigo apresentado no III Seminário do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPS) da Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Franca- São Paulo no ano de 2016 e tem por escopo analisar os impactos sócios econômicos do Programa Bolsa Família enquanto transferência de renda, garantido pela política pública de Assistência Social no combate à pobreza e à desigualdade social e avaliar sua efetividade enquanto ferramenta de gestão para os gestores do programa fornecendo informações e subsídios para o aprimoramento das ações intersetoriais.

PALAVRAS-CHAVE: Desigualdade Social. Pobreza. Desenvolvimento Socioeconômico. Sistema Único de Assistência Social. Programa Bolsa Família.

SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT AND THE IMPACTS OF THE “BOLSA FAMÍLIA” PROGRAM (2016)

ABSTRACT: The present essay is derived from an article presented at the III Seminar from the Nucleus of Public Policies Studies (NEPPS) of the Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho – Faculty of Human and Social Sciences – Franca – São Paulo in 2016 and seeks to analyze the social and economic impact of the ‘Bolsa Família’ program as a transfer of income, guaranteed by the public policy of Social Assistance in the fight against poverty and social inequality. It also aims to evaluate it’s efficiency as a management tool for the managers of the referred program providing information for the enhancement of the intersectorial actions.

KEYWORDS: Social Inequality. Poverty. Socioeconomic development. Social Assistance Unified System. “Bolsa Família” Program.

1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto de um artigo apresentado no III Seminário do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPS) da Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Franca- São Paulo no ano de 2016 e tem por

objetivos: analisar os impactos do Programa Bolsa Família (PBF) em seus aspectos socioeconômicos, conhecer o perfil das famílias beneficiárias, avaliar as três dimensões do programa e a articulação com o Sistema Único de Assistência Social, bem como avaliar sua efetividade enquanto ferramenta de gestão para os gestores do programa fornecendo informações e subsídios para o aprimoramento das ações intersetoriais.

A escolha pelo tema se justifica, pois, a desigualdade social e a pobreza são fenômenos mundiais multifacetados e a erradicação ou diminuição de tais fenômenos tem assumido centralidade na formulação e implementação de políticas públicas eficazes que impactam na melhoria da qualidade de vida da população.

É necessário enfatizar que crescimento econômico e desenvolvimento socioeconômico possuem conceitos diferentes. O primeiro se refere à geração e ao acúmulo de riqueza de uma nação. Já o segundo se refere à distribuição da riqueza entre a população, proporcionando a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

O caminho adotado pelo governo brasileiro para a redução da desigualdade social e efetivação de uma política de transferência de renda aliado à política pública de Assistência Social, foi a implantação do Programa Bolsa Família. Tal programa interpreta a pobreza como fenômeno multidimensional. Por isso seu enfrentamento deve unir a transferência de renda ao acesso a outros direitos sociais básicos e a outras iniciativas que ampliem as capacidades das famílias.

A metodologia adotada constou de uma pesquisa bibliográfica que trata respectivamente sobre o conceito de desigualdade social e pobreza, a diferenciação entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico social e a atribuição do Estado perante o enfrentamento de tais fenômenos por meio da política de Assistência Social e a articulação com Programa Bolsa Família e, por último, uma pesquisa de campo com 25 famílias beneficiárias do município de Franca por meio de entrevista semiestruturada cuja apresentação e análise dos resultados se deram por meio do método dialético.

Adotando o conceito de pobreza multidimensional foi possível através da pesquisa apreender que o benefício tem repercussões materiais enquanto complementariedade de renda para alguns e como única fonte de renda para outros. Mesmo reconhecendo alguns impactos além do incremento de renda como autoestima, autonomia doméstica, outros aspectos como mobilidade, profissionalização são nitidamente apontados como insuficientes e frágeis, requerendo ações intersetoriais planejadas para atender ao perfil apresentado.

Diante do exposto, conclui-se que o PBF possui três grandes desafios que são: acesso das famílias às três dimensões do programa em sua integralidade, associar a transferência de renda aos serviços socioassistenciais e fortalecer as ações intersetoriais do programa, por meio da integração das ações e serviços que permitam o desenvolvimento das capacidades das famílias.

2 | DESIGUALDADE SOCIAL E POBREZA NO BRASIL

A desigualdade social é um fenômeno mundial caracterizado pela diferença entre pessoas dentro de uma mesma sociedade, colocando alguns indivíduos em condições estruturalmente mais vantajosas do que outros. O fenômeno é desencadeado principalmente pela má distribuição de renda em uma população, onde a maioria dos recursos se concentra nas mãos de uma minoria da sociedade.

Complementando o raciocínio acima, Barros, Henrique e Mendonça (2000, p.123) no trabalho que retrata a realidade da pobreza e da desigualdade levantam a hipótese:

(...) de que em primeiro lugar o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres. Em segundo lugar, os elevados níveis de pobreza que afligem a sociedade encontram seu principal determinante na estrutura da desigualdade brasileira, uma perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social.

Silva (2011) entende a desigualdade enquanto um processo histórico fundado no desenvolvimento da sociedade capitalista e sendo asseverada a cada modelo de acumulação. A autora acrescenta ainda que os estudos a respeito da pobreza apontam dois núcleos de abrangência, o primeiro que vincula a pobreza à ausência de renda (unidimensional) e o segundo que considera a pobreza a partir do não acesso a bens e serviços, voltado para as necessidades básicas (multidimensional).

Diante do exposto compreende-se que ao analisar a desigualdade social e a pobreza é importante caracterizá-los não somente pelo caráter de ausência de renda, mas sim como fenômenos multidimensionais.

Tanto a desigualdade, quanto a pobreza e suas consequências, fazem com que o Brasil ocupe no ranking internacional a 75ª posição no quesito Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-2015) segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

Tal definição resulta na diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento sócio econômico. O primeiro está direcionado para o crescimento com base na produção de riquezas e avanços das forças produtivas, já o segundo está relacionado à satisfação das necessidades humanas.

Furtado (2000, p.21) difere crescimento e desenvolvimento da seguinte forma:

O primeiro diz respeito à evolução de um sistema social de produção à medida que este, mediante a acumulação e o progresso de técnicas, torna-se mais eficaz, ou seja, eleva a produtividade do conjunto de sua força de trabalho. O segundo sentido em que se faz referência ao conceito de desenvolvimento relaciona-se com o grau de satisfação das necessidades humanas.

Para Godinho (2011) o enfrentamento da pobreza e da desigualdade se inicia com políticas de proteção social integrada às políticas econômicas que assegurem as condições mínimas para o desenvolvimento.

Portanto a política econômica tem que caminhar junto com a política social para que o país tenha um desenvolvimento sócio econômico que seja capaz de forma sustentável trazer benefícios e melhores condições de vida para a população.

3 | A ATRIBUIÇÃO DO ESTADO NO ENFRENTAMENTO À DESIGUALDADE SOCIAL E A POBREZA

O combate à pobreza e a desigualdade social consiste em um dos grandes desafios mundiais na atual conjuntura. As questões a elas relacionadas tem assumido centralidade na formulação e implementação de políticas sociais para erradicá-las ou diminuí-las.

As políticas sociais são definidas como um conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado tendo por foco a garantia de direitos e condições dignas de vida a todos os cidadãos, de forma justa e igualitária. Conforme aponta Ribeiro (2007) a política social deve ser compreendida como um conjunto de programas e ações do Estado que tem como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam as condições básicas de vida da população.

Nesta perspectiva, o caminho adotado pelo governo brasileiro para a redução da desigualdade social e efetivação de uma política de transferência de renda aliado à política pública de Assistência Social, foi à implantação do Programa Bolsa Família.

A Constituição Federal de 1988 inseriu a Assistência Social no rol de política pública de seguridade social juntamente com a previdência e a saúde. No entanto, as três políticas possuem formas e critérios de acessos diferentes.

Assim, podemos considerar que a Assistência Social consiste em um modelo de Proteção Social Não Contributiva, ou seja, é um conjunto de estratégias públicas que viabiliza o cumprimento de direitos sociais constantes da Constituição de 1988, que assegura o livre acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios, independentemente de qualquer contribuição ou pagamento direto.

A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) instituído pela Política Nacional da Assistência Social - PNAS de 2004, regulamentado pela Norma Operacional Básica do SUAS NOB/SUAS de 2005, dá materialidade aos princípios e diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS de 1993 alterada pela Lei nº 12.345 de 2011. O SUAS estabelece uma organização das ações da política de assistência social de acordo com os níveis de proteção social básica, especial de média e alta complexidade, constituindo um modelo de gestão descentralizado e participativo, que visa promover e ampliar o acesso e cobertura do atendimento às demandas das necessidades sociais.

O processo de construção da Política de Assistência Social vem adquirindo concretamente seu caráter de proteção social expressada através de seguranças indispensáveis ao desenvolvimento pleno dos cidadãos, com a garantia de direitos

e com o envolvimento efetivo de todas as esferas de governo, tendo por direção o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania.

De acordo com a PNAS (2004), a Proteção Social deve garantir as seguintes seguranças: de sobrevivência ou de rendimentos e autonomia, segurança de convívio ou vivência familiar e segurança de acolhida.

Para Colin e Pereira (2013, p.108), tais seguranças possuem as seguintes características:

1. Segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia: visa afiançar condições dignas de sobrevivência em determinadas circunstâncias, por meio do acesso ao BPC, benefícios eventuais, transferência de renda do PBF e a outras oportunidades;
2. Segurança de convívio ou vivência familiar: pautada na centralidade da família e no reconhecimento do papel do Estado em apoiá-la. Contempla a perspectiva de que vínculos familiares e comunitários são fundamentais para assegurar condições protegidas de desenvolvimento humano e das relações familiares;
3. Segurança de acolhida: voltada à proteção em situações excepcionais, nas quais seja necessário prover acolhimento provisório em serviços de acolhimento.

Dentro da segurança de renda enquanto garantia do Sistema Único de Assistência Social se insere o Programa Bolsa Família. Destarte que o acesso de indivíduos e famílias a benefícios socioassistenciais e à transferência de renda deve ser associada à oferta de serviços socioassistenciais no SUAS. Tal afirmativa é comprovada em Colin, Pereira e Gonelli (2013, p.50), que afirmam que:

(...) a adoção das seguranças socioassistenciais como diretriz para a organização de suas ofertas, a política de Assistência Social busca integrar a garantia de acesso à renda, para sobrevivência a riscos circunstanciais, com o trabalho social voltado ao atendimento às vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais, visando à melhoria das condições de vida das famílias atendidas. Ao longo da última década, a implantação e evolução do SUAS e do PBF têm contribuído para a construção desta integração na atenção às famílias em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social.

Desta forma a política de Assistência Social tem contribuído para a consolidação de um modelo de proteção social pautada na ótica do direito e também na pobreza enquanto fenômeno multidimensional e busca a integração do acesso à renda com atenção às vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais.

Nesse contexto, a garantia da transferência de renda mensal, articulada com a inclusão das famílias em atividades de acompanhamento familiar no âmbito do SUAS e serviços de outras políticas setoriais, deve ser concebida como estratégia de superação das vulnerabilidades sociais e tal associação proporciona o efetivo desenvolvimento sócio econômico das famílias beneficiárias.

4 | PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Em 2004 foi instituído o Programa Bolsa Família (PBF) por meio da Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, que se constituiu na unificação de programas sociais em um único programa social, com cadastro e administração centralizados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, que introduziu as condicionalidades de educação e saúde como compromissos assumidos pelo poder público e pelas famílias beneficiárias.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda direta às famílias com condicionalidades, que visa melhorar as condições de vida das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. De acordo com o Decreto nº 8.794 de 29/06/2016 o PBF atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 170,00 e R\$ 85,00 respectivamente.

Ele possui três dimensões: a transferência direta de renda, as condicionalidades e as ações complementares.

A transferência direta de renda às famílias tem por objetivo o alívio imediato da pobreza. Isto se faz fundamental, pois auxilia rapidamente as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade e pobreza. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social (2008):

(...) esta dimensão, embora seja o componente mais visível, não deve ser concebido como um fim em si mesmo. Ela deve ser uma estratégia que se articula a um conjunto de políticas que permitam o enfrentamento consequente da pobreza e da desigualdade assegurando níveis mínimos de subsistência a todas as famílias pobres e extremamente pobres. (BRASIL, 2008, p.57)

Para elegibilidade as famílias devem estar cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e se enquadrar em uma faixa de renda per capita.

De acordo com o Decreto nº 8.794 de 29/06/2016 há quatro tipos de benefícios: o básico concedido no valor de R\$ 85,00 às famílias em situação de extrema pobreza. Os benefícios variáveis no valor de R\$ 39,00 às famílias em situação de pobreza que tenham na composição familiar crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes e nutrizes até o limite máximo de 5 benefícios. O benefício variável vinculado ao adolescente no valor de R\$ 46,00, concedidos às famílias que tenham adolescentes de 16 a 17 anos, até o limite máximo de 2 benefícios. O benefício de superação de extrema pobreza deve ser analisado caso a caso e será concedido às famílias que mesmo recebendo os benefícios acima mencionados ainda não superaram a situação de extrema pobreza.

As condicionalidades é a segunda dimensão do Programa Bolsa Família e deve ser entendida como um compromisso assumido não só pelas famílias, mas também pelo poder público, responsável pela oferta de tais serviços, para garantia de acesso aos direitos básicos como saúde, educação e assistência social. Tais direitos estão

definidos na Constituição Federal como direitos universais.

Para Cotta e Paiva (2010, p.60), as condicionalidades se constituem em:

(...) um sistema de indução que busca afetar o comportamento dos membros adultos das famílias vulneráveis, por meio da associação de um prêmio financeiro a decisões consideradas socialmente ótimas, como o investimento na saúde e educação das próximas gerações. Nesse sentido, elas estabelecem um elo causal entre as transferências no presente e a emancipação futura das crianças e jovens das famílias atendidas, via melhoria do seu nível educacional.

Nesta mesma perspectiva Currelo et al (2010), afirma que as condicionalidades são utilizadas para induzir comportamentos que contribuem para a promoção social das famílias. Por meio do aumento da escolarização e do cumprimento de agendas de saúde, é possível promover o aumento do capital humano das populações mais pobres, o que possibilitariam novas perspectivas de inserção socioeconômica. Assim as condicionalidades miram um objetivo de longo prazo, o qual visa à ruptura do ciclo intergeracional da pobreza.

Para a família as condicionalidades são responsabilidades relacionadas ao cumprimento de ações na área de saúde, educação e de assistência social, com a finalidade de melhorar as condições de desenvolvimento da família, principalmente das crianças e dos adolescentes. A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento da saúde, à frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular para crianças e adolescentes de 15 anos, para adolescentes entre 16 e 17 anos estabelece-se a frequência escolar de 75%.

As ações complementares têm como objetivo gerar oportunidades para auxiliar as famílias na superação da situação de vulnerabilidade social. Estas ações são promovidas por todas as esferas do poder público bem como por grupos organizados da sociedade civil.

São programas desenvolvidos por diferentes áreas do governo federal, pelos estados e municípios e mesmo pela sociedade que permitam o desenvolvimento de capacidades das famílias ou o atendimento de vulnerabilidades específicas. É a associação entre políticas de combate à pobreza e políticas de promoção da cidadania. (BRASIL, 2008, p. 63)

Cunha (2009) defende que as ações complementares são estratégia de intervenção articulada e integrada que permita o desenvolvimento capacidades das famílias no combate às vulnerabilidades específicas. É a associação entre políticas de combate à pobreza e políticas de promoção da cidadania.

Conclui-se então que para o PBF atingir os seus objetivos é necessária uma integração intersetorial com ações e serviços que permitam o desenvolvimento das capacidades das famílias para superação da pobreza e das vulnerabilidades.

5 | METODOLOGIA DE PESQUISA

Como lócus da pesquisa de campo, selecionou-se o município de Franca-SP. Para Minayo (1994), o campo de pesquisa é concebido como o recorte que o pesquisador faz em termos de espaço, que representa uma realidade empírica a ser estudada a partir das concepções teóricas que fundamentam o objeto da investigação.

Os sujeitos da pesquisa que compõem a amostra foram 25 famílias selecionadas por amostragem por conveniência. Para Gil (2008) a seleção da amostragem por conveniência é aquela em que o pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso admitindo que estes possam de alguma forma representar o universo.

Na realização deste trabalho utilizou-se da pesquisa descritiva e explicativa onde se buscou conhecer a realidade a partir dos seguintes objetivos: analisar os impactos sócios econômicos na qualidade de vida das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família bem como conhecer o seu perfil, avaliar as três dimensões do programa e suas interligações ocorrendo ou não no cotidiano e sua articulação com o Sistema Único de Assistência Social.

5.1 Apresentação dos Perfis

5.1.1 Sexo, faixa etária e escolaridade

A pesquisa apontou que 96% dos entrevistados são do sexo feminino. Tal fato se justifica pois, de acordo com o Decreto nº 5209 de 17 de setembro de 2004, o titular do benefício será preferencialmente a mulher.

Quanto à faixa etária a análise dos dados permitiu identificar que dos entrevistados 20% possui entre 20 a 29 anos, 44% possuem entre 30 e 39 anos, 20% entre 40 e 49 anos, 8% entre 50 e 59 anos e 8% com 60 anos ou mais.

Quanto à escolaridade os entrevistados apresentaram os seguintes perfis: 56% possuem ensino fundamental incompleto, 20% ensino fundamental completo, 12% ensino médio completo e 4% sabem assinar o nome. Observou-se também que nenhum dos entrevistados possuem nível superior.

5.1.2 Renda Familiar e critérios de Elegibilidade:

Quanto aos critérios de renda para inserção no programa, analisou-se que 44% das famílias pesquisada estão na faixa de extrema pobreza, ou seja, auferem uma renda entre R\$ 0,00 e R\$ 85,00. 20% se enquadram como pobres e, portanto auferem uma renda entre R\$ 85,01 e R\$170,00 per capita, 32% auferem renda per capita de até R\$ 394,00 e se enquadram na renda de permanência do programa. Apenas 4% das famílias estão fora dos critérios para concessão dos benefícios.

Diante destes dados podemos compreender que o programa está focalizado em sua grande parte em famílias extremamente pobres e pobres, ficando um percentual

bem inferior quanto às famílias entrevistadas que estão fora dos critérios.

5.1.3 Investimento do benefício

A transferência direta de renda às famílias tem por objetivo o alívio imediato da pobreza. Isto se faz fundamental, pois auxilia rapidamente as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade e pobreza e visa complementar a renda familiar para suas necessidades básicas.

A pesquisa demonstrou que as famílias têm investido os benefícios para suprir necessidades básicas. Os itens mais expressivos apontados pelas famílias foram: compra de alimentos, pagamento de despesas com água, luz, e telefone, compra de material escolar, compra de vestuário e calçados. No item “outros”, apareceram: compra de remédios, pagamento de despesas com transporte público e complementação de pagamento de baba para trabalhar.

5.2 Impactos Socioeconômicos do Pbf

O desenvolvimento socioeconômico parte do pressuposto de desenvolvimento enquanto alcance de melhores condições vida e ampliação das oportunidades e capacidades.

Os impactos do PBF mensurados, apontados pelas famílias e que merecem destaque foram de melhora da autoestima, melhorias nas condições de saúde/nutricionais, melhor qualidade de vida em relação a conforto e lazer, autonomia da mulher, acesso às políticas públicas.

5.3 Condicionais

Quanto às condicionais na área da educação, estas são cumpridas por 88% das famílias. 12% alegaram não as cumprir, pois estão fora da idade escolar. Na saúde as condicionais estão sendo cumpridas por 100% das famílias, no entanto duas famílias alegaram que enfrentam dificuldades quanto à pesagem e acompanhamento das crianças, pois a distância da residência em relação ao posto de saúde é grande e tem dificultado o acesso.

5.4 Ações Complementares

Partindo do pressuposto que as ações complementares abrangem vários programas de outros ministérios e secretarias, a pesquisa em questão analisou os aspectos referentes à inserção em cursos profissionalizantes e oficinas de geração de renda. Sendo assim a pesquisa revelou que apenas 24% das famílias beneficiárias foram inseridas em cursos profissionalizantes ou encaminhadas para oficina de geração de renda, 76% dos entrevistados relataram não participar de nenhuma ação complementar.

5.5 Articulações Entre Pbf e o Suas

A segurança de renda e a segurança do convívio familiar e comunitário elencados na Política Nacional de Assistência Social (2004) devem estar associadas para o efetivo desenvolvimento sócio econômico das famílias.

Apesquisa revelou que 60% das famílias estão sendo acompanhadas nos serviços socioassistenciais no CRAS. Para estes, a transferência de renda está associada aos serviços e tem contribuído para a efetividade do desenvolvimento sócio econômico das famílias. No entanto, os outros 40% há uma lacuna entre transferência de renda e a participação nos serviços que precisa ser sanada para que de fato contribua para a emancipação e autonomia destas famílias.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desigualdade social e a pobreza são problemas históricos no Brasil e para romper com estes fenômenos é necessária a adoção de políticas públicas efetivas que tenham significado para a qualidade de vida das famílias, não somente no aspecto econômico, mas principalmente na questão do desenvolvimento socioeconômico.

A pesquisa revelou três tipos de perfis no programa bolsa família baseado no critério renda per capita: famílias extremamente pobres, famílias em situação de pobreza e famílias que se enquadram na regra de permanência do programa. Também permitiu identificar que a maioria dos responsáveis pelas unidades familiares beneficiárias encontra-se no intervalo da faixa etária de 20 a 39 anos, evidenciando a concentração nas faixas mais jovens dos beneficiários do PBF. Quanto à escolaridade, 56% dos entrevistados não conseguiram sequer concluir o ensino fundamental. Observou-se também que nenhum dos entrevistados possuem nível superior.

Quanto à transferência de renda podemos afirmar que a pesquisa revelou que o programa cumpriu com seu objetivo no que tange ao alívio imediato da pobreza, pois o aumento da renda destas famílias proporcionou uma melhora na qualidade de vida em relação à satisfação de suas necessidades básica, como alimentação, vestuário e calçados, pagamento de energia elétrica, de água e telefone.

Quanto às condicionalidades ficou evidente que para os descendentes e dependentes destas famílias a frequência escolar e os acompanhamentos na área da saúde representará uma aquisição significativa para rompimento do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza.

Quanto às ações complementares, os dados revelaram que a maioria das famílias desconhecem as ações complementares. Sendo assim, a falta de informação e acessibilidade à 3ª dimensão, torna o programa deficitário na medida em que a família perde a oportunidade de se qualificar para o mercado de trabalho.

No que se refere à articulação do PBF em relação ao Sistema Único de Assistência Social, existe a dificuldade em fazer com que a transferência de renda esteja associada

aos serviços socioassistenciais para o efetivo desenvolvimento socioeconômico das famílias. Para superação de tal dificuldade será necessário intensificar as ações dos CRAS quanto ao acompanhamento das famílias beneficiárias.

Diante do exposto, conclui-se que o PBF possui três grandes desafios que são: acesso das famílias às três dimensões do programa em sua integralidade, associar a transferência de renda aos serviços socioassistenciais e, por fim, fortalecer as ações intersetoriais por meio da integração das ações e serviços que permitam o desenvolvimento das capacidades das famílias. Tal cenário exigirá não só investimento em políticas públicas de combate à pobreza e políticas de promoção da cidadania, mas também o redirecionamento de ações com foco nos objetivos assumidos entre os entes federados e as áreas da saúde, educação e assistência social.

REFERÊNCIAS

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável**. Revista Brasileira de Ciências Sociais – Volume 15, nº 44, 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n42/1741>. Acesso em 20 mar. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 1993.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacita Suas, v. 1 (2008), SUAS: Configurando os Eixos de Mudança**. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1. ed. Brasília: MDS, 2008.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. et al. **Trajatória de Construção da Gestão Integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro único e do Programa Bolsa Família para a Consolidação do Modelo Brasileiro de Proteção Social**. In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: IPEA, 2013. p. 45-63.

COTTA, Tereza Cristina. PAIVA, Luís Henrique. **O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil**. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia (org.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010. 2 v. p. 57-99.

CUNHA, Rosani. **Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família**. In: Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 331-361.

CURRALERO, C. B.; et al. **As condicionalidades do Programa Bolsa Família**. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia (org.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010. 2 v. p. 151-178.

FURTADO, Celso. **Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque histórico-estrutural**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

GODINHO, Isabel Cavalcante. **Pobreza e desigualdade social no Brasil: um desafio para as Políticas Sociais**. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. IPEA, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano Brasileiro, 2013**. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li>>. Acesso em 10 set. 2015.

RIBEIRO, Monica Matos. **Assistencialismo nas Políticas Sociais do Brasil nos anos 90**. Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração. Salvador, 2007.

SILVA, Leni Maria Pereira. **Um Estudo das Estratégias de Sobrevivência das famílias em extrema pobreza**. Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Social junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros, 2011.

POLÍTICA PÚBLICA NA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF): CONSIDERANDO A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSO DO POSTO DE ATENDIMENTO DA CRESOL DE LAURO MÜLLER (SC)

Edivaldo Lubavem Pereira

Universidade Federal de Santa Catarina
Mestrando em Tecnologias da Informação e
Comunicação
Orleans – SC

Eduardo Gonzaga Bett

Universidade Federal de Santa Catarina
Mestrando em Tecnologias da Informação e
Comunicação
Orleans – SC

Walquiria Guedert Mendes

Universidade do Sul de Santa Catarina
Mestra em Educação
Tubarão – SC

agencia da cresol de Lauro Müller. Tendo como objetivos neste contexto a necessidade em analisar referências bibliografia, quais as principais atividades da agricultura familiar são beneficiadas com esta política públicas disponíveis aos agricultores do Município de Lauro Müller/SC, e também a quantia de recurso distribuídos por atividades. Como resultado da pesquisa demonstra que os agricultores familiares estão acessando ao credito do PRONAF para fomentar atividades agropecuárias em suas propriedades de maneira que aumentem a renda familiar.

PALAVRAS-CHAVE: Agricultura familiar; Políticas públicas; Lauro Müller.

PUBLIC POLICY IN FAMILY FARMING (PRONAF): CONSIDERING THE RESOURCE DISTRIBUTION OF THE CRESOL SERVICE STATION OF LAURO MÜLLER (SC).

ABSTRACT: Family agriculture has a significant social and economic role in the Country, State and Municipality. Thus, it is important to know where the public policy, PRONAF (national family-strengthening program) is employed, to promote sector. This article discusses aspects of the public policy in family agriculture that is pronaf, based on a study of the cresol service station (rural credit cooperative) in

RESUMO: A agricultura familiar exerce expressivo papel social e econômico no País, Estado e Município, desta forma, ressalta-se a importância de conhecer onde é empregado a política pública, PRONAF (programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar) disponíveis para fomentar as unidades familiares do setor. O presente artigo aborda aspectos sobre a política pública na agricultura familiar que é o PRONAF, a partir de um estudo do posto de atendimento da cresol (cooperativa de credito rural solidário) do município de Lauro Müller/SC. O procedimento metodológico adotado neste artigo foi o estudo de caso, com base em informações coletada na referida

the municipality of Lauro Müller/SC. The methodological procedure adopted in this article was the case study, based on information collected at the agency Cresol of Lauro Müller. Having as objectives in this context the need to analyze bibliographical references, the main activities of family agriculture are benefited with this public policy available to the farmers of the Municipality of Lauro Müller/SC, as well as the amount of resource distributed by activities. As a result of the research shows that family farmers are accessing pronaf's credit to foster agricultural activities on their properties in ways that increase family income.

KEYWORDS: Family agriculture; Public policy; Lauro Müller.

1 | INTRODUÇÃO

O surgimento, em 1995, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) marca, indiscutivelmente, um divisor de águas no processo de intervenção estatal na agricultura e no mundo rural brasileiros. Tal assertiva prende-se muito mais ao caráter desta mudança e dos objetivos implicados, do que propriamente no volume de recursos efetivamente disponibilizados para apoiar este setor, haja vista o fato da agricultura patronal concentrar nada menos que 76% do crédito atualmente disponibilizado para financiar a agricultura nacional.

A maioria dos trabalhadores rurais do Brasil são agricultores familiares. Segundo Del Grossi & Marques (2010), sendo responsáveis por 74% da mão de obra nos imóveis rurais, representando também a maioria dos estabelecimentos, com 4.367.902, contra 807.587 da agricultura não familiar.

Desta forma, se observa o papel fundamental da agricultura familiar no Brasil, por produz alimento, gerar renda, emprego e evitar o êxodo rural. Por isso é tão importante a sua valorização e desenvolvimento, sendo assim, os governos federal e estadual criam diversas políticas públicas direcionadas a estes agricultores, para fomentar de forma sustentável as propriedades rurais, promovendo o aumento de sua renda, capacitando e otimizando a mão de obra, melhorando as técnicas de manejo, estimulando a agregação de valor aos produtos, incitando a preservação do meio ambiente, ocasionando em melhorias na sua qualidade de vida, entre outros.

Trazendo benefícios não somente aos agricultores e sim para a população como um todo, melhorando e aumentando a qualidade e oferta de alimento, resultando também no fortalecimento do comércio local e incremento da receita municipal, etc.

A agricultura familiar é a principal fonte de renda para a maioria dos municípios brasileiros. Isso é ainda mais contundente em pequenos municípios, como é o caso de Lauro Müller, o qual concentra suas atividades no meio rural. O município em questão, segundo o Censo Demográfico de 2010, tem 14.367 habitantes e está localizado na mesorregião do sul catarinense.

Todavia, nas grandes redes bancárias, o acesso dos agricultores familiares ao crédito é dificultado pela estrutura organizacional burocrática, fazendo com que os

agricultores tenham dificuldades de obtê-lo devido às garantias exigidas.

As barreiras impostas de acesso ao crédito bancário contribuíram para o surgimento das cooperativas de crédito no país. Essas cooperativas têm por objetivo atender o pequeno produtor que tem dificuldade para financiar sua produção, comprar equipamentos, estruturar a propriedade, etc.

As cooperativas de crédito, desde a sua origem, têm como missão atuar no fortalecimento e no estímulo da interação solidária entre agricultores familiares e suas organizações, por meio do crédito, visando ao desenvolvimento local. O acesso ao crédito é facilitado pela aproximação entre tomadores e poupadores, ou seja, no contato direto, sem intermediação.

Com este intuito, no ano de 2008, foi criado o posto de atendimento da Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária (CRESOL), no município de Lauro Müller. Desde sua implantação, este posto de atendimento vem ganhando notoriedade e desenvolvendo um trabalho voltado às necessidades de seus cooperados, com a prestação de serviços e a disponibilidade de produtos.

Dessa maneira, o problema que norteia este presente artigo é: verificar de que maneira os objetivos traçados pela políticas públicas (PRONAF), no município de Lauro Müller, estão sendo distribuídos? Para responder a esta questão, o objetivo geral deste trabalho é analisar onde foi aplicado os recursos no município de Lauro Müller.

Como justificativa para elaboração deste artigo, argumenta-se que as atividades agropecuárias têm grande significância para o movimento econômico municipal. Cabe destacar a importância dos seguintes produtos cultivados, em uma escala decrescente de importância econômica: cana de açúcar, fumo, milho e feijão.

Também são representativas a produção de mel, de vinho, de cachaça e, nos últimos anos, começou a surgir área de fruticultura e de reflorestamento comercial, bem como a de turismo rural e ecológico, por conta das inúmeras belezas naturais encontradas no território, como é o exemplo da Serra do Rio do Rastro.

O procedimento metodológico adotado foi o estudo de caso, com fontes secundárias obtidas no referido posto de atendimento, o qual disponibilizou dados sobre o número e o volume de crédito do pronaf movimentado, entre outras informações.

O estudo de caso, para Yin (2001), é uma estratégia de pesquisa empírica que compreende um método abrangente, em abordagens específicas de coletas e de análise de dados. Pode incluir tanto estudo de único caso quanto de múltiplos casos, assim como abordagens quantitativas e qualitativas de pesquisa. Neste artigo, foram utilizadas fontes secundárias, como relatórios e documentos da CRESOL de Lauro Müller.

A estrutura de estudo consiste em uma construção lógica. De acordo com a qual, a partir de duas proposições chamadas premissas, extrai-se uma terceira, logicamente necessária, chamada de conclusão (BERNI, 2012 p. 48).

O enfoque da pesquisa busca compreender um fato ainda não pesquisado

sobre o grupo de empresas, caracterizando, assim, o qualitativo como caminho a ser percorrido pela pesquisa (CRESWELL, 2010). Ainda segundo o autor, uma pesquisa qualitativa tem o foco de explorar e de compreender um só fenômeno, conceito ou ideia, mesmo que no transcorrer do estudo outras relações sejam necessárias, como também os verbos utilizados na parte introdutória, os quais buscam descrever e entender o fenômeno cooperativo, mais especificamente a cooperativa de crédito.

2 | A AGRICULTURA FAMILIAR

Conforme Altafin (2007) o termo não é novo, mas seu uso recente adquire novos sentidos. Sendo a agricultura familiar brasileira um conceito em evolução, com significativas raízes históricas, que estabelece uma relação com a agricultura camponesa, pois, dentre outras características, a produção é gerenciada considerando prioritariamente a satisfação das necessidades da família, antes mesmo do interesse de obtenção de maior lucratividade. Destaca então, que a agricultura familiar brasileira é originária de cinco “grupos” presentes no Período Colonial e no Império, sendo estes: os índios; os escravos africanos; os mestiços; os brancos não herdeiros; e os imigrantes europeus.

Que apesar de diferentes, estão ligados sob a posição secundária que ocupavam dentro do modelo de desenvolvimento do País desde sua origem, onde apenas as grandes propriedades voltadas à monocultura de exportação recebiam estímulos e garantias dos governantes. Este autor ainda destaca em seu trabalho que alguns estudiosos consideram a agricultura familiar um fenômeno recente, uma nova categoria, gerada no bojo das transformações experimentadas pelas sociedades capitalistas desenvolvidas (ALTALFIN, 2007).

Para Navarro (2010), apenas após as ações políticas desencadeadas pela assinatura do Tratado de Assunção, que originou o Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991, ocorreu a difusão da expressão “agricultura familiar” no Brasil. Com a promulgação do tratado, grupos de trabalho criados para discutir sua implementação, formados por diferentes ramos produtivos, não contavam com a participação desta classe, ocasionando descontentamento entre estes. Gerando assim, uma série de pressões, além de uma articulação política que foi construindo uma aliança de organizações, resultando, a partir de 1994, na inclusão de movimentos sindicais representantes da classe nestas discussões, aceitos como participantes legítimos, e suas propostas gradualmente encontraram espaço nos âmbitos governamentais.

Desta forma, podemos observar que até a década de 90 os agricultores familiares eram ignorados, não recebiam qualquer estímulo por meio do governo, que de forma muito equivocada, deixava de lado a classe que representava grande maioria dos agricultores do País, para privilegiar os grandes e médios produtores rurais, que compõem o setor mais capitalizado da agricultura.

Ainda segundo Navarro (2010), até este momento, este grupo de agricultores vinham sendo titulados como minifundiários, pequenos produtores, agricultores de subsistência, agricultores de baixa renda, lavradores, colonos entre outros. Martins (1986) apud por Altafin (2007), lembra ainda, que em muitos estados eles eram conhecidos como roceiros, caipiras, caboclos.

Algumas que nos remetem muitas vezes a pensamentos errôneos em relação a esta classe de agricultores, sendo estas, palavras que podem indicar atraso, rusticidade, preguiça. Palavras ofensivas que muitas vezes embutiam inferioridade ao homem do campo.

Denominações que, após a difusão da expressão “agricultor familiar” foram aos poucos deixadas de lado. Lembrando que atualmente, o agricultor familiar é sim possuidor de excelentes tecnologias de produto e processo, trabalha com sistemas de produção muitas vezes menos nocivos e mais eficientes que os adotados por grandes produtores, realiza suas atividades com excelência, obtém boas produtividades e consegue suprir boa parte do mercado consumidor, ainda, trabalhando e administrando a pequena propriedade em família e priorizando a qualidade de vida (ALTAFIN, 2007).

Schröder (2010), também destaca que as unidades de produção são altamente diversificadas entre si, podendo esta heterogeneidade estar ligada a diversos fatores como, a disponibilidade de recursos, acesso aos mercados e capacidade de geração de renda e acumulação. Variáveis relacionadas às condições de apropriação e de desenvolvimento dos fatores de produção; contexto socioeconômico em que vivem; condições ambientais do seu entorno; ritmo de sua evolução; além da própria dispersão geográfica.

Sendo este, um fato muito observado na região sul do Estado de Santa Catarina, estando muito evidente no Município de Lauro Müller, o qual é foco deste trabalho. Onde, dentre os agricultores familiares, podemos observar infinitas variações, até mesmo de propriedade para propriedade.

O Estado de Santa Catarina, conforme dados obtidos no Censo Agropecuário de 2006, é uma das unidades da federação com maiores percentuais de agricultores familiares do País, representando 87% do total de estabelecimentos, apresentando mais de 168 mil propriedades, porém ocupando apenas 44% de sua área (MATTEI, 2010).

Analisando o Município de Lauro Müller, este possui 565 agricultores familiares, conforme relatório desenvolvido segundo informações também do Censo Agropecuário de 2006 (INCRA; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA, 2015). Mesmo com a importância das atividades agrícolas para o município, tem-se uma política municipal pouco estruturada para valorização da agricultura familiar. Isso acaba contribuindo para a saída de pessoas do campo, optando pelo trabalho na cidade. Nas atividades rurais, assim como em tantas outras áreas, o crédito desempenha uma função fundamental para o desenvolvimento socioeconômico local.

3 | POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

As políticas públicas envolvem um conjunto de ações, programas e atividades desenvolvidas pelo governo, que tem como objetivo garantir determinados direitos a população ou a parte dela, conforme necessidade e finalidade (BELINOVSKI, 2013).

Para Meneguim & Freitas (2013, p.1), as políticas públicas consistem em iniciativas dos governos (federal, estaduais ou municipais) para suprir uma demanda, uma necessidade da sociedade que supostamente se identifica e se elege previamente à ação estatal.

Diante do exposto, observamos a importância das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar, que como apresentado anteriormente exerce papel essencial na economia do País.

De acordo com Mattei (2014), após a promulgação da Constituição Federal, ocorreu um processo de democratização, que através de conselhos gestores de políticas setoriais, visou incluir nos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas representantes dos beneficiários destas.

Fato este muito relevante, tendo em vista, que estes representantes tem maior acesso a realidade dos beneficiários, podendo identificar e transmitir as necessidades específicas do setor, tornando possível a implementação de políticas públicas eficientes, que objetivem o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil.

Estando estas políticas amparadas pela Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006, que estabelece as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais Familiares. Como indica Mattei (2005), não havia políticas públicas específicas para agricultores familiares anteriormente aos anos 90, mesmo este, sendo o maior segmento da agricultura brasileira, e até então o mais fragilizado em relação à capacitação técnica e inserção nos mercados.

O fato precursor para esta conquista ocorreu em 1994, com a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que, mesmo sem ter gerado significativos resultados, proporcionou, dois anos mais tarde, a instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), programa este, que até os dias atuais contribui significativamente com o setor. A partir de então, as políticas públicas passaram a ser diferenciadas por categorias de produtores rurais.

Mattei (2005), destaca que os agricultores familiares disputavam recursos com os grandes proprietários, que, historicamente, foram os principais tomadores do crédito destinado à agricultura. Schröder (2010), reforça esta ideia, salientando que, até então as políticas públicas, principalmente o crédito rural, destinadas para a agricultura tinham um perfil seletivo e concentrador, atingindo uma parcela reduzida de beneficiários.

Realidade comprovada historicamente e muito evidenciada por diversos pesquisadores, sendo os agricultores familiares até então, tratados de forma displicente, tendo o setor, seu potencial econômico não reconhecido.

Porém, posteriormente a criação e instituição do Pronaf este cenário começou a ser modificado, e os agricultores familiares passaram a ter políticas públicas direcionadas exclusivamente a eles, assim:

O universo de beneficiários do Pronaf ficou restrito aos agricultores familiares enquadrados pela DAP por organizações credenciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), como sindicatos de trabalhadores rurais e órgãos de assistência técnica e extensão rural, a partir de critérios como a presença da mão-de-obra familiar e o montante da renda anual (SCHRÖDER, 2010, p. 8).

Conforme o MDA & Secretaria da Agricultura Familiar - SAF (2014), a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) é o instrumento utilizado para identificar e qualificar as unidades familiares de produção rural.

O Pronaf é considerado então, a primeira política pública destinada exclusivamente aos agricultores familiares, que, desde sua implantação vem sendo ampliado e estruturado, para incorporar a heterogeneidade presente entre os agricultores familiares e trazer mais benefícios as famílias.

Atualmente, o Pronaf é reconhecido como uma das principais políticas de desenvolvimento voltadas ao meio rural no Brasil, impactando positivamente territórios rurais com baixa dinamicidade, sendo operacionalizado em todo o território nacional, consolidando-se como a principal ação concreta de política de apoio à agricultura familiar no Brasil (POLÍTICAS, entre 2008 e 2010).

Mattei (2014) destaca que nas últimas décadas à promoção do desenvolvimento rural e principalmente da agricultura familiar ganharam espaço nas prioridades do governo federal. Houve a implementação de um conjunto amplo de políticas públicas direcionadas a produção de alimentos através da agricultura familiar, fato este que refletiu na redução da pobreza rural.

Segundo o balanço de governo realizado pelo governo federal entre os anos de 2003 e 2010, em 2003 observou-se:

A necessidade de estruturação das políticas públicas para o segmento da agricultura familiar. [...] Era necessário fazer com que o meio rural brasileiro e a agricultura pudessem oferecer melhores condições de vida para seus habitantes e, ao mesmo tempo, qualificar ainda mais sua contribuição para a implementação de um ciclo sustentável de crescimento e de desenvolvimento do País.

A prioridade foi criar um conjunto de políticas públicas diferenciadas, simultâneas e continuadas de garantia do direito à terra e de democratização da estrutura fundiária, de fortalecimento da agricultura familiar, de segurança alimentar, de promoção da igualdade de gênero, de raça e de etnia, de desenvolvimento territorial e de integração regional, além da educação e da cultura (BRASIL, 2010, p. 80).

Algumas das políticas públicas federais disponíveis atualmente são: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Programa Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); Programa de Garantia de Preços para a

Agricultura Familiar (PGPAF); Seguro da Agricultura Familiar (SEAF); Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater); entre outros.

Voltados ao cenário estadual, como mencionado anteriormente, a agricultura familiar corresponde a aproximadamente 90% dos estabelecimentos rurais de Santa Catarina. A Lei nº 8.676, de 17 de junho de 1992, que dispõe sobre a política estadual de desenvolvimento rural, é fundamentada, tendo como um de seus pressupostos o reconhecimento da importância do trabalho familiar da pequena e média produção agrícola, pecuária, florestal, pesqueira e agroindustrial, bem como suas respectivas formas associativas (SANTA CATARINA, 1992).

A lei define em seu art. 29º que o Estado estabelecerá políticas e programas de financiamento voltados às atividades rurais, constantes nos planos anual e Plurianual, cujas prioridades serão definidas pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural (SANTA CATARINA, 1992, art. 29).

O plano plurianual de 2012-2015 do Governo do Estado de Santa Catarina tem como objetivo o desenvolvimento econômico do Estado, e melhorias nas condições sociais de sua população, caminhando rumo ao fim das disparidades socioeconômicas existentes.

Para alcançar esses objetivos o plano projeta sua atuação em seis eixos de desenvolvimento. O eixo dois, relacionado ao empreendedorismo, que trata sobre diversas áreas de resultado, é aonde se encontra a questão da agricultura e pesca. Os projetos direcionados ao segmento da agricultura familiar estão voltados:

[...] às áreas de fomento à produção, pesquisa, assistência técnica, apoio à comercialização, formação dos produtores rurais e incentivos técnicos e financeiros para agregação de valor aos produtos agropecuários. Deverão atender as principais cadeias produtivas existentes e potenciais, apoiando e acompanhando as ações para garantir e ampliar a renda dos agricultores (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA - SEF; DIRETORIA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO - DIOR, 2011).

Desta forma, também existem várias políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Estadual de Santa Catarina para fomentar a agricultura familiar do Estado, tais como: Programa SC Rural; Programa Terra Boa; Programa de Fomento à Produção Agropecuária; Programa Jovem Rural - Nas Asas Da Inclusão Digital; Programa Juro Zero Agricultura/Piscicultura; entre outros.

4 | DECLARAÇÃO DE APTIDÃO AO PRONAF (DAP)

Conforme o MDA & SAF (2014), a DAP é o instrumento utilizado para identificar e qualificar as unidades familiares de produção rural e suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas, dando ao agricultor a possibilidade de acessar às inúmeras políticas públicas e/ou ser beneficiário de ações governamentais dirigidas ao setor.

É um documento voluntário e declaratório, partindo da vontade das unidades familiares. Emitido segundo a renda bruta anual, as atividades exploradas pela unidade familiar e a forma que estas tiveram acesso a terra. É documento obrigatório para que os agricultores familiares consigam acessar as políticas públicas disponíveis a eles, tanto em nível federal como estadual.

Segundo o Manual do Crédito Rural - MCR, podem obter a DAP, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, pescadores artesanais, aquicultores, silvicultores, extrativistas, integrantes de comunidades quilombolas rurais, povos indígenas, e demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, dentre outros critérios constantes no MCR 10-2-1-“a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g” e “h” (BRASIL - MCR, 2015).

A DAP é emitida por agentes credenciados pelo MDA e elaborada para a unidade familiar, formada por todos os membros da família que compõem o estabelecimento rural e explorem as mesmas áreas de terra (BRASIL - MCR 10-2-5-“a” e “b”, 2015).

No Município de Lauro Müller quem realiza a emissão da DAP é a instituição estadual oficial de assistência técnica e extensão rural, a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), através do escritório municipal.

Segundo pesquisa realizada no sistema de emissão de extrato de DAP do MDA em 13 de outubro de 2015, o Município de Lauro Müller possui um total de 481 DAPs (pessoa física), dentre estas 291 são DAPs ativas, e 190 desativadas (MDA; SAF, 2015). E um total de 3 DAPs (pessoa jurídica), todas ativas (MDA; SAF, 2015).

5 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

As atividades do posto de atendimento instalado no município de Lauro Müller começaram em agosto de 2008. Com o desenvolvimento das atividades, buscaram-se novos associados, priorizando os agricultores familiares, com a ideia de fomentar as políticas públicas (PRONAF) realização de visitas às propriedades e produção de material de divulgação direcionado a este público.

Cabe destacar que a criação da CRESOL no município foi influenciada por diversos fatores, especialmente a dificuldade dos agricultores no acesso ao crédito rural (PRONAF), principalmente para as pequenas propriedades. O sistema de cooperativa de crédito do sistema CRESOL, na sua constituição, tem como prioridade atender os pequenos produtores rurais, fomentando as atividades rurais.

É uma instituição que aproxima o rural às linhas de crédito governamentais de baixo custo. A estratégia de implantação no município alcançou os resultados planejados, isso pode ser observado com relação ao número de 1206 ativos associados, na qual desde sua fundação em agosto de 2008 a dezembro 2015, o número de associados já representava cerca de 8% da população de Lauro Müller/SC.

A cooperativa de crédito é regida por uma série de princípios, sendo um deles a

associação livre. Compõem o quadro de associados da cooperativa pessoas físicas e jurídicas, sendo que algumas não desenvolvem atividades rurais no município. Na CRESOL de Lauro Müller/SC, aproximadamente 50% dos associados são proprietários rurais que visualizaram a CRESOL como uma instituição capaz de atender às suas demandas, como acesso a políticas públicas financiando seus investimentos.

Com a utilização das distintas políticas públicas os agricultores têm a oportunidade de realizar diversas melhorias em suas propriedades, promovendo o aumento de sua produção, produtividade e renda, capacitando, otimizando e humanizando a mão de obra, melhorando as técnicas de manejo, estimulando a agregação de valor aos produtos, incitando a preservação do meio ambiente, entre outros. Nesse sentido, as famílias são estimuladas a permanecerem no meio rural, tendo em vista a melhoria em sua renda e qualidade de vida.

Conforme pesquisa realizada por Mattei (2005), resultados analisados sobre conjunto de indicadores produtivos sugere a existência de uma relação entre o sistema de financiamento e a evolução das quantidades produzidas nos municípios, demonstrando a importância das políticas de estímulo à produção.

Em seu estudo, Mattei (2005) também destaca que, com o aumento da produção agropecuária, observada nos municípios mais tomadores de crédito via Pronaf, observam-se outros efeitos positivos, especialmente sobre o emprego total nas localidades e sobre nível de arrecadação própria de cada município.

Ainda segundo o autor, os municípios mais tomadores de crédito via Pronaf, tiveram expansão do seu Produto Interno Bruto (PIB), dados estes que, segundo o mesmo, evidenciam o efeito positivo do uso desta política sobre a produção agropecuária de base familiar, o qual está sendo transmitido para o conjunto da economia local (MATTEI, 2005).

Os benefícios do acesso a estas políticas pelos agricultores familiares refletem na dinâmica econômica territorial: Os recursos monetários oriundos dessas políticas proporcionam uma injeção de liquidez considerável para impulsionar as relações internas de mercado (POLÍTICAS públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial, entre 2008 e 2010, p.2).

Logo, com o investimento em melhorias nas propriedades, aumento de produção e renda das famílias rurais, ocorre um incremento na dinâmica do mercado regional, principalmente dentro do Município. O agricultor produz mais, vende mais, têm valor agregado em seu produto, garante maior renda, passando a ter maior poder aquisitivo, podendo então, comprar mais. Ocasionalmente uma maior movimentação do comércio local e aumento da receita municipal, conforme o estudo feito com base da coleta de dado no posto de atendimento da cresol do município de Lauro Müller/SC, os resultados estão representados abaixo pelos gráficos expostos.

Pronaf Investimento Convencional

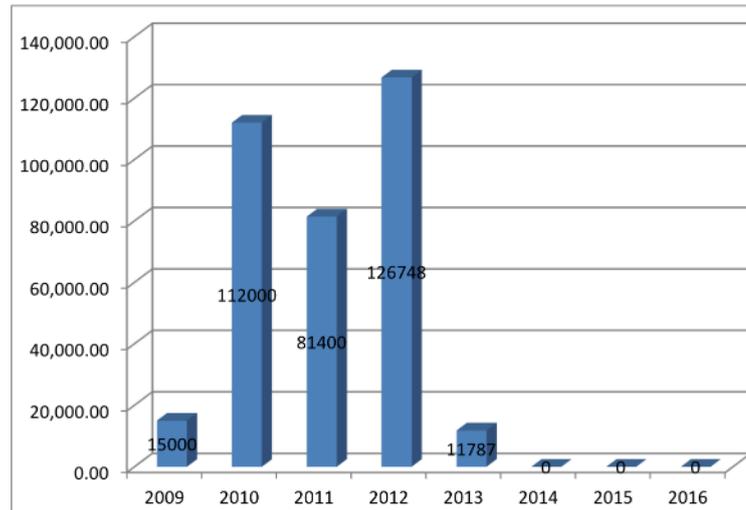


Gráfico 1: Pronaf Investimentos

Fonte: CRESOL, (2016)

Os créditos de investimento convencional (PRONAF) se destinam a promover o aumento da produção e da produtividade e a redução dos custos de produção, visando a elevação da renda da família produtora rural.

Os créditos de investimento estão restritos ao financiamento de itens diretamente relacionados com a implantação, ampliação ou modernização da estrutura das atividades de produção, de armazenagem, de transporte ou de serviços agropecuários ou não agropecuários, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, sendo passível de financiamento, ainda, a aquisição de equipamentos e de programas de informática voltados para melhoria da gestão dos empreendimentos rurais, de acordo com projetos técnicos específicos.

Pronaf Mais Alimentos

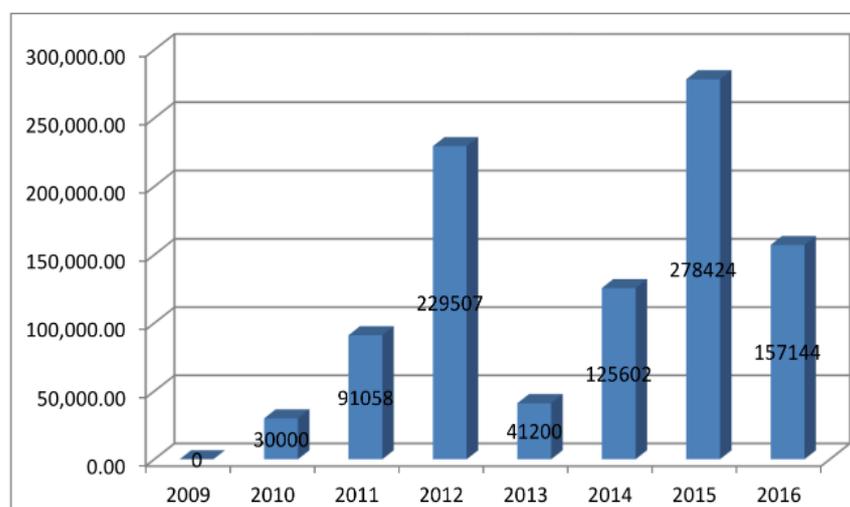


Gráfico 2: Pronaf Alimentos

Fonte: CRESOL, (2016)

O Pronaf Mais Alimentos destina recursos para investimentos em infraestrutura produtiva da propriedade familiar e, assim, cria as condições necessárias para o aumento da produção e da produtividade.

- Formação e recuperação de pastagens, capineiras e demais espécies forrageiras, produção e conservação de forragem, silagem e feno destinados à alimentação animal;

- Implantação, ampliação e reforma de infraestrutura de captação, armazenamento e distribuição de água, inclusive aquisição e instalação de reservatórios d'água, infraestrutura elétrica e equipamentos para a irrigação;

- Aquisição e instalação de estruturas de cultivo protegido, inclusive os equipamentos de automação para esses cultivos;

- Construção de silos, ampliação e construção de armazéns destinados à guarda de grãos, frutas, tubérculos, bulbos, hortaliças e fibras; e

- Aquisição de tanques de resfriamento de leite e ordenhadeiras.

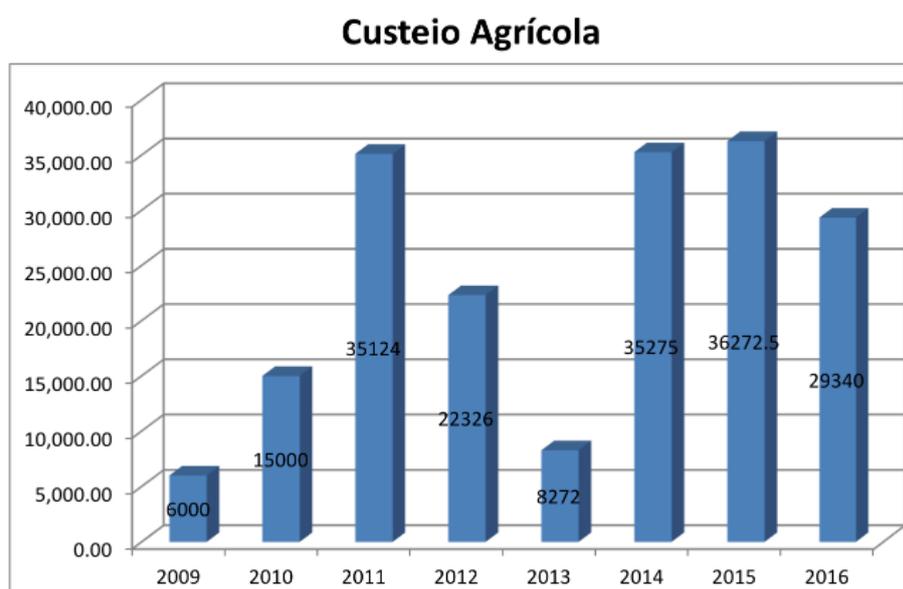


Gráfico 3 – Custeio Agrícola

Fonte: CRESOL, (2016)

O custeio agrícola financia o pagamento das despesas com o preparo do solo, plantio, adubação, tratos culturais e colheita, e possibilita que o agricultor e sua família façam lavouras bem conduzidas, consigam maior produtividade e obtenham maior renda.

Além disso, ao contratar o custeio agrícola do Pronaf, o agricultor familiar tem acesso ao Seguro da Agricultura Familiar (Seaf) e ao Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF). O acesso é automático nas culturas amparadas por esses programas.

Custeio Pecuário

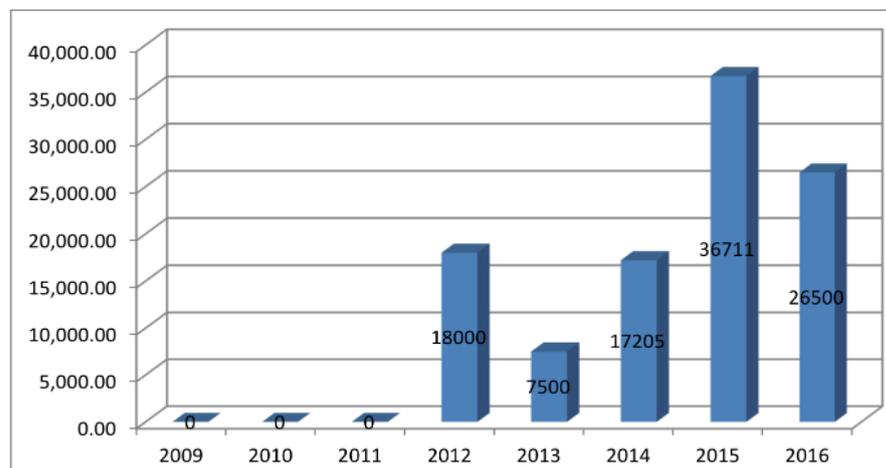


Gráfico 4 – Pronaf Alimentos

Fonte: CRESOL, (2016)

São financiáveis os itens de custeio diretamente relacionados com a atividade pecuária desenvolvida, com, aquisições de leitões, limpeza e restauração de pastagens, fenação, silagem e formação de forragens periódicas de ciclo não superior a dois anos, para consumo de rebanho próprio; medicamentos, vacinas, antiparasitários, sais minerais, vitaminas e outros defensivos fundamentais para a preservação da sanidade dos rebanhos, elevação da produtividade e melhoria dos padrões dos produtos, etc., tudo que for relacionado a pecuária.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do presente estudo, levantado no posto de atendimento da cresol de Lauro Müller, analisa que diversas atividades onde são distribuídos os recursos das políticas públicas (PRONAF) desenvolvidas pelos governos federal e estadual disponíveis aos agricultores familiares do Município de Lauro Müller/SC, são de fundamental importância para os desenvolvimento da agricultura no município.

Pode-se observar que, nos gráfico tem uma diferença considerável de mês a mês de ano a ano e de gráfico a gráfico. Toda esta diferença entre os intervalos se da por vario fatores que muitas vezes não são fornecidos pelos colaboradores do posto da cresol, porém, muitas destas políticas não são viabilizadas, há pouca adesão, deixando assim de favorecer e beneficiar diversas unidades familiares.

Quanto às formas de acesso, enfatizou-se que primeiramente o agricultor familiar deve possuir a DAP e em seguida procurar o auxilio das entidades responsáveis por cada política no Município. Tendo em vista que os benefícios obtidos com a utilização destas políticas pelos agricultores refletem em todo o Município.

Diante do exposto, constata-se relevância no presente trabalho, pois além de apontarmos as principais políticas públicas e a quantia de recurso disponibilizado aos

agricultores familiares no Município pelo posto da cresol, demonstramos que algumas destas não são viabilizadas pelos mesmos, e elencamos possíveis causas para que as mesmas não sejam acessadas por eles.

Sendo estas o não enquadramento; a falta de necessidade; a falta de informação e divulgação; a falta de interesse a insegurança por parte do produtor; a falta de sincronia entre as entidades que trabalham no Município com as políticas e a burocracia excessiva. Desta forma, a partir deste trabalho abrem-se possibilidade para que sejam lançadas estratégias para modificar este fato.

REFERÊNCIAS

ALTAFIN, I. Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar. [S.I.], 2007. Disponível em <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Reflex%C3%B5es%20sobre%20o%20conceito%20de%20agricultura%20familiar%20%20Iara%20Altafin%20%202007_0.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2015.

ANJOS, Flavio Sacco dos; GODOY, Wilson Itamar; CALDAS, Nádia Velleda; GOMES, Mário Conill. **Agricultura familiar e políticas** públicas: o impacto do PRONAF no Rio Grando do Sul. Brasília, 2004.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL; **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**. Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar – PAA: Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa! [S.I.], 2012. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf> Acesso em: 20 ago. 2015.

BELINOVSKI, A C. **Política de assistência social**: Avanços e possibilidades no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) do município de Telêmaco Borba/PR. Curitiba, 2013.

BERNI, D. Á. **Técnicas de pesquisa em economia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Atualização nº 598. Manual do Crédito Rural**. Brasília: Banco Central do Brasil. 2015. P. 478. Disponível em: <<http://www3.bcb.gov.br/mcr/Manual/MCR.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2015.

_____. **Decreto nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5996.htm>. Acesso em: 01 jun. 2015.

_____. Desenvolvimento sustentável com redução de desigualdades. In: **Balanço de governo 2003|2010**. v. 2. Brasília, 2010. Disponível em: <https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro2/2.2_Agricultura_familiar.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2015.

_____. **Lei 11.326, de 24 de julho de 2006**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 01 Jun. 2015.

_____. a. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 01 Jun. 2015.

b. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 01 Jun. 2015.

CRESOL. **Cresol Central**. Disponível em: <<http://www.cresolcentral.com.br/a-cresol-central>>. Acesso em: 01 out. 2016.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DEL GROSSI, M E; MARQUES, V P M A de. **Agricultura familiar no censo agropecuário 2006: o marco legal e as opções para sua identificação**. Estudos sociedade e agricultura, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 127-157, 2010. Disponível em: <<http://r1.ufrrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/viewFile/322/318>>. Acesso em: 01 Jun. 2015.

GOVERNO DE SANTA CATARINA. **Programa terra boa**. [S.l.], [2015]. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/agricultura-e-pesca/programa-terra-boa>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

Relatório semestral programa SC Rural. Florianópolis: Governo de Santa Catarina, 2015. p. 87. Disponível em: <http://www.scrural.sc.gov.br/wp-content/uploads/2015/06/Relat%C3%B3rio_1%C2%BAsemestre_2015_vers%C3%A3o2.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

GOVERNO DE SANTA CATARINA; EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E EXTENSÃO RURAL DE SANTA CATARINA. **Programa Fomento à Produção Agropecuária**. [S.l.]: EPAGRI, 2014.

_. **Políticas** públicas estaduais: Programa Juro Zero Agricultura/Piscicultura. [S.l.]: EPAGRI, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO Lauro Müller In Relatórios para Brasil **Semiárido, Regiões, Estados, Territórios e Municípios**. [S.l.]: INCRA; MDA, 2015. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/acompanhe-a%C3%A7%C3%B5es-do-mda-e-incra>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

MATTEI, L. **Impactos do Pronaf**: análise de indicadores. Brasília: MDA; NEAD, 2005. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204229-74145-It_Impactos_do_Pronaf_An-2889335.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. **Novo retrato da agricultura familiar em Santa Catarina**. Florianópolis, 2010. Disponível em: <http://www.apec.unesc.net/IV_EEC/sessoes_tematicas/Economia%20rural%20e%20agricultura%20familiar/Novo%20retrato%20da%20agricultura%20familiar%20em%20Santa%20Catarina.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. Florianópolis, 2014. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/documents/80223/205365/ren_2014_6_lauro_v2.pdf/72b45117-194f-4a4b-8b1d-58b1f893af40>. Acesso em: 01 jun. 2015.

MENEGUIN, F B.; FREITAS, I V B de. **Por que avaliar políticas públicas?** 2013. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2013/03/por-que-avaliar-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO; DIRETORIA DE AÇÕES EDUCACIONAL; COORDENAÇÃO GERAL DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE**: Ano exercício 2014. [S.l.], [entre 2014 e 2015].

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Assistência Técnica e Extensão Rural**. [S.l.] [entre 2005 e 2015]. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/assist%C3%A2ncia-t%C3%A9cnica-de-extens%C3%A3o-rural>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_. **PAA**. [S.l.], [entre 2003 e 2015]. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/sobre-o-programa>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_. **Sobre o programa.** [S.l.], [entre 2003 e 2015]. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/sra-crefun/sobre-o-programa>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. **Resolução nº 42, de 13 de abril de 2004.** Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. **Manual do agente emissor de Declaração de Aptidão ao Pronaf.** Brasília: MDA; SAF, 2014.

_. **Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar PGPAF.** [S.l.], [entre 2010 e 2015]. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Citricultura/26RO/App_PG_PAF.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_. **Lista de DAP do Município Lauro Muller/SC.** [S.l.]: MDA; SAF; PRONAF, 2015. Disponível em <<http://smap14.mda.gov.br/extratopf/ExibeExtrato.aspx?ID1=%2b9g2IA8K6AdLX4fhH&ID2=.8TZW8TpL4eHk&ID3=.4eHi&ID4=%2bA7vR4fRQ/>>. Acesso em: 13 out. 2015.

_. **Sistema Extrato DAP Pessoa Jurídica.** [S.l.]: MDA; SAF, 2015. Disponível em: <<http://smap14.mda.gov.br/extratopj/ExtratoDAP/ExtratoDAP.aspx#>>. Acesso em: 13 out. 2015.

NAVARRO, Z. A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In: GASQUES, J G; VIEIRA, J E R Filho; NAVARRO, Z. (Org.). **A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas.** Brasília: Ipea, 2010. p. 185-209. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/139>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

POLÍTICAS públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial. In: Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, 1. 2010, [Natal]. Anais... [S.l.: s.n.], [entre 2008 e 2010], p. 1-19. Disponível em: <<http://cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Arquivos%20GTS%20-%20recebidos%20em%20PDF/Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas,%20agricultura%20familiar%20e%20desenvolvimento%20territorial.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

PROGRAMA **nacional de habitação rural PNHR.** [S.l.], [entre 2009 e 2015]. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/cartilha_pnhr_2.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

RUA, Maria Graças; AGUIAR, Alessandra T. “A política industrial no Brasil 1985-1992: Políticos, Burocratas e interesses Organizados no Processo de Policy- Making” IN **Planejamento e políticas públicas.** 1995.

SANTA CATARINA. **Lei nº 8.676, de 17 de junho de 1992.** Florianópolis, 1992. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/legislacaoestadual/1992/008676_011-0-1992-000.htm>. Acesso em: 01 Jun. 2015.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: Aspectos conceituais e metodológicos. In **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos.** EDUNISC, 2008.

SCHRÖDER, M. Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: inovações institucionais a partir do Pronaf. In: **Encontro Anual da ANPOCS**, 34., 2010, [Caxambu]. Seminários temáticos... [S.l.]: ANPOCS, 2010, p. 1-29. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1538&Itemid=350>. Acesso em: 20 ago. 2015.

SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E DA PESCA. **Programa da Secretaria da Agricultura entrega kits de informática a jovens de São Joaquim.** [S.l.], 2013. Disponível em: <<http://sc.gov.br/mais-sobre-agricultura-e-pesca/programa-da-secretaria-da-agricultura-entrega-kits-de-informatica-a-jovens-de-sao-joaquim>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA; DIRETORIA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO. **Plano Plurianual 2012–2015**: Estado de Santa Catarina - O Contexto Socioeconômico e as Estratégias de Desenvolvimento. Florianópolis, 2011. Disponível em: <<http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/O%20Contexto%20Socioecon%C3%B4mico%20-%20PPA%202012-2015.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local na transformação da realidade**. Bahia, 2002.

VIANA, Nildo. **O capitalismo na era da acumulação integral**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2007.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO BRASIL

Cássius Dunck Dalosto

Universidade Estadual de Goiás, Câmpus Pires do Rio
Pires do Rio - GO

João Augusto Dunck Dalosto

Universidade do Estadual de Mato Grosso,
Faculdade de Ciências Agrárias, Biológicas e Sociais Aplicadas
Nova Xavantina - MT

Celso Lucas Fernandes Oliveira

Universidade Estadual de Goiás, Câmpus Pires do Rio
Pires do Rio - GO

RESUMO: Este capítulo busca discutir as políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas do período colonial até os dias atuais. Para tanto, em um primeiro momento, é feita uma análise do conceito do quilombo histórico e o processo de bloqueio do campesinato brasileiro do acesso à terra, buscando evidenciar a violência historicamente sofrida pelos quilombolas e o campesinato negro brasileiro. Posteriormente, é realizada uma reflexão sobre o processo de ressignificação do conceito de quilombo e a genealogia do resgate do termo quilombo na constituição brasileira e as suas normatizações infraconstitucionais posteriores. Por fim, é feita a análise histórica das políticas públicas destinadas às comunidades

quilombolas brasileiras do período colonial até o governo do presidente Jair Messias Bolsonaro. **PALAVRAS-CHAVE:** quilombo; políticas públicas; direitos; campesinato.

THE PUBLIC POLICIES FOR QUILOMBOS COMMUNITIES IN BRAZIL

ABSTRACT: This article searches to discuss public policies aimed at quilombolas communities from the colonial period up to nowadays. Therefore, at first, an analysis is made of the concept of the historical quilombo and the blocking process of the Brazilian peasantry from the access to land, seeking to evidence the violence historically suffered by the quilombolas and the Brazilian black peasantry. Subsequently, a reflection is made about the process of redetermination of the concept of quilombo and the genealogy of the rescue of the term quilombo in the Brazilian constitution and its later underconstitution legal definitions. Finally, is made the historical analysis of the public policies aimed at the Brazilian quilombola communities from the colonial period until the government of President Jair Messias Bolsonaro.

KEYWORDS: quilombo; public policies; rights; peasantry.

1 | INTRODUÇÃO

Este capítulo busca discutir, de maneira geral, as políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas brasileiras do período colonial até os dias atuais, buscando estabelecer padrões de comportamento do Estado brasileiro em face dessas comunidades.

Para tanto, primeiramente, é feita uma análise do conceito de quilombo histórico (existente durante o período escravocrata), da questão do bloqueio do campesinato do acesso à terra no Brasil e do conceito de quilombo na atualidade, buscando evidenciar os distanciamentos entre o conceito histórico e o atual e demonstrar por qual motivo, na atualidade, é de três mil o número de comunidades quilombolas reconhecidas pelo Estado brasileiro.

Na sequência, é efetuada uma breve explicação do conceito de políticas públicas e realizada a análise especificamente das políticas públicas do Governo Federal destinadas às comunidades quilombolas brasileiras, com as devidas críticas, com ênfase, ao final, ao atual governo do presidente Jair Messias Bolsonaro.

2 | O QUILOMBO NO PASSADO E NO PRESENTE

Após o processo de “descobrimento” (que segundo a história “oficial” ocorreu no ano de 1500), os portugueses, no período colonial, deram início ao processo de conquista e colonização do território brasileiro (DUSSEL, 1993). Para dar cabo a essa empreitada, diante da abundância de terras e com a falta de mão de obra para o trabalho, lançou-se a utilização da mão de obra africana, que foi escravizada e trazida à força para o Brasil.

Esse processo de dominação e colonização partia da lógica de que os africanos e os povos indígenas eram irracionais (bárbaros, selvagens ou animais). Tendo em vista essa forma de pensar dos europeus da época, eram justificáveis a sujeição, a alienação, o subjugamento desses “Outros” como coisa, como instrumento e, portanto, passíveis de serem escravizados ou aniquilados caso não “convertidos” à religião ou ao modelo de pensamento europeu (DUSSEL, 1993; LANDER, 2005).

Ainda segundo a lógica europeia da época, os indígenas e os africanos eram incapazes de ter qualquer espécie de posse, propriedade ou direitos sobre os bens e terras que utilizavam, porque eram “irracionais”. Assim, os portugueses afirmaram como seu o direito de se apropriarem de tudo o que era existente na colônia (inclusive das pessoas), independentemente de qualquer tipo de ocupação ou uso existente pelos indígenas e negros (DUSSEL, 1993; SENENT DE FRUTOS, 2004).

Apesar da existência desse processo de inferiorização em face dos negros e indígenas sempre houve luta e resistência por parte desses grupos oprimidos. No caso dos negros escravizados, a condição feitorizada não era aceita de forma pacífica, existindo diversas estratégias de resistência.

O quilombo durante o período escravocrata, de forma simplificada, era o local onde negros escravizados fugidos, individual ou coletivamente, se reuniam e formavam uma comunidade (REIS, 1996; FIABANI, 2012).

Considerando que o negro escravizado era propriedade, os quilombos eram declarados ilegais e combatidos pela sociedade escravocrata, inclusive pelo Estado colonial e imperial. Na qualidade de organização social clandestina, a vida nos quilombos não era fácil, mas, apesar dos possíveis conflitos internos entre os próprios quilombolas, as evidências apontam que eram melhores que a vida no cativeiro. De fato, os quilombos eram uma solução precária à vida no cativeiro, uma vez que o sistema social opressivo não permitia o seu livre desenvolvimento e dificultava as suas formas e ferramentas de sobrevivência (CARVALHO, 2013). Explica Reis (1996, p. 20): “A pressão militar era constante. Daí terem sido poucos os quilombos que sobreviveram por longo tempo [...]. Em geral os quilombos eram flutuantes e móveis”.

Perante esse constante sistema repressivo, não eram comuns grandes quilombos. Geralmente eram formados por poucas pessoas e em locais próximos aos engenhos, das fazendas, lavras e cidades, todavia, em locais protegidos, praticando, no geral, o banditismo, o comércio, a extração de drogas do sertão, a extração clandestina de minérios e, em menor escala, a agricultura, entre outras atividades (REIS, 1996; GENNARI, 2011; YABETA; GOMES, 2013).

Esse, pois, é basicamente o conceito histórico de quilombo. Todavia, para entendermos de forma adequada os quilombolas no presente, outros elementos devem ser analisados. Um desses elementos é o bloqueio do acesso à terra ao campesinato brasileiro pelas elites políticas e econômicas e pelo Estado, que existe desde o período escravagista e ainda persiste (DALOSTO, 2016).

Para entendermos a relação desse processo de negação do acesso à terra com as atuais comunidades quilombolas devemos revisitar o período escravocrata. Vale lembrar que desde o século XVIII, no Brasil, o campesinato livre já era majoritariamente negro. Do total da população recenseada em 1872, 40,74% da população livre era preta ou parda, sendo que outros 15,21% dos pretos e pardos eram escravos, totalizando 57,2% de pessoas pretas ou pardas no Brasil em 1872. Ressalta-se que o fim da escravidão se deu em 13 de maio de 1888 (DALOSTO, 2016).

O fim da escravidão não acarretou qualquer mudança para esse campesinato já negro, assim como não houve qualquer compensação para os então ex-cativos, que, após serem “libertados”, basicamente passaram também a integrar esse campesinato negro livre ou morar nos subúrbios das grandes cidades.

A legislação fundiária brasileira, de forma ampla, sempre teve um caráter excludente, pois não reconhecia as posses coletivas dos povos tradicionais (indígenas, quilombolas etc.) e até impedia que pessoas sem influência política e/ou sem recursos mantivessem a posse ou a propriedade da terra que ocupavam. Isso é verificado mesmo após a independência brasileira, visto que as elites locais assumiram o governo e mantiveram estruturas de poder semelhantes às utilizadas pelos colonizadores, não

criando governo efetivamente inclusivo, dominando o restante da população (ÁVILA SANTAMARÍA, 2011).

Durante o período colonial prevaleceu o instituto das sesmarias, que não eram concedidas à população livre pobre e sem apoio político. Posteriormente, no período imperial, foi aprovada a Lei de Terras (Lei nº 601/1850), que também tinha um caráter excludente, não assistindo as pessoas livres e pobre (DALOSTO, 2016; SILVA, L. O., 2008). Na República Velha, a legislação sobre a questão fundiária passou para a competência dos Estados Federados (Art. 68 da Constituição de 1891), aumentando o poder político das elites locais, os coronéis, que basicamente eram latifundiários. Já com o Estado Novo houve um processo de incentivo à colonização do interior do país, mediante o assentamento de colonos em áreas ainda “não ocupadas” do território nacional. Não houve interesse político por parte do Estado brasileiro à época de combater as grandes propriedades já existentes, focando nas áreas “inabitadas” (LINHARES; SILVA, 1999).

Por fim, durante a ditadura militar existiu e perdura até os dias atuais uma “aliança” entre o agronegócio e o latifúndio brasileiro, tendo em vista que, para a produção extensiva de monoculturas destinadas à exportação, mostra-se a necessidade de grandes extensões de terra (latifundiários) e grande quantidade de maquinários, insumos e agrotóxicos (DELGADO, 2005; MAIA, 2013).

Portanto, o campesinato brasileiro (majoritariamente negro), de maneira geral, sempre foi bloqueado em seu acesso seguro à terra, sendo a mobilidade ou a subordinação a algum “senhor” ou “dono” da terra uma constância. Como se verá adiante, é esse campesinato negro, resistente, que representa parcela das atuais comunidades quilombolas brasileiras.

Mas como o quilombo, que não existia mais juridicamente desde a abolição da escravidão no Brasil, “ressurge” no Art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988? Segundo Arruti (2008, p. 318-323), são duas frentes de luta distintas que explicam a genealogia desse artigo na Constituição: a primeira é o de ressignificação do conceito de quilombo durante a história brasileira e a segunda refere-se aos militantes de uma reforma agrária ampla e aos estudos sociológicos sobre os camponeses no Brasil.

Com relação à primeira frente de luta, a escolha do termo “quilombo” na constituição no Art. 68 dos ADCT não se deu despropositadamente. Após a abolição da escravidão, o termo quilombo é ressignificado com o passar do tempo. Inicialmente, quilombo é associado à resistência cultural negra, local onde negros africanos buscavam resgatar a cultura africana. Posteriormente, principalmente tendo como base as teorias marxistas, o quilombo passa a ter uma conotação de símbolo de resistência política, como um modelo revolucionário de resistência popular contra as elites. Por fim, como um local de fraternidade de pessoas que eram perseguidas por questões religiosas, recreativas, esportivas etc. (ARRUTI, 2008).

Já com relação à segunda frente de luta, relativa à reforma agrária e aos estudos

sociológicos sobre o camponês no Brasil, batalhava-se para que formas específicas de apossamento das terras também fossem contempladas no processo de reforma agrária a ser prevista na CRFB. Propunha-se que o apossamento coletivo das terras, como é o caso dos indígenas e dos quilombolas, que não possuem um vínculo de posse exclusiva da terra, até então não reconhecido juridicamente, também fosse reconhecido como legítimo e protegido pelo Estado brasileiro, em contraposição ao modelo liberal-individualista de propriedade privada, até então basicamente o único modelo efetivamente reconhecido na legislação, que preconiza o uso, gozo e disposição de maneira exclusiva.

Essas duas frentes de luta não passaram “despercebidas” pela Constituinte de 1986-1988, impulsionadas ainda em decorrência da proximidade do centenário da abolição da escravidão no Brasil e pela atuação dos movimentos negros organizados. Vale ressaltar que o termo quilombo foi “resgatado” durante as discussões da Constituinte de 1986-1988 e foi prevista a proposta de titulação coletiva dos territórios ocupados pelas então chamadas comunidades remanescentes de quilombos.

O certo é que depois de todos os embates na Assembleia Constituinte consagrou-se na CRFB o Art. 68 dos ADCT que despeito da positivação na constituição, não teve aplicação imediata. Apenas em 1990 a Fundação Cultural Palmares (FCP) apresentou a primeira definição do que seriam comunidades quilombolas, como sendo as comunidades negras que apresentassem resíduos arqueológicos de conteúdos etnográficos e culturais de seus antepassados (ARRUTI, 2008). Essa primeira definição, apesar de ser uma tentativa de dar aplicabilidade ao artigo da constituição, pautou-se exclusivamente em uma perspectiva culturalista de quilombo, vinculado ao conceito histórico, desconsiderando totalmente o processo de formação do campesinato negro no período escravocrata e Pós-Abolição (DALOSTO, 2016).

A primeira efetiva regulamentação do Art. 68 dos ADCT ocorreu somente em 2001, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, com o Decreto nº 3.912/2001. Segundo esse decreto era responsabilidade da FCP realizar todos os procedimentos de identificação, demarcação e titulação dos territórios das comunidades remanescentes de quilombos. Todavia, apenas podiam ser titulados territórios ocupados por comunidades quilombolas que estavam fixadas no mesmo território pelo menos desde 5 de outubro de 1888, mostrando-se totalmente restritivo, pois, novamente, desconsiderava a dinâmica do campesinato negro no Pós-Abolição (DALOSTO, 2016).

Esse decreto vigorou até 2003. No governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que era mais articulado com a sociedade civil e pautado pela atualização semântica do termo quilombo, é editado o Decreto nº 4.887/2003, com uma definição de “remanescente de quilombo” desvinculada do conceito histórico.

Essa nova definição alinhou-se com a Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que ainda nem havia sido ratificada no ordenamento jurídico nacional, no sentido de que a identidade dos povos tradicionais, autóctones ou

originários se dá pelo autorreconhecimento de que sua cultura e estrutura social são diversas da cultura “nacional” (Art. 1º da Convenção nº 169/1989 da OIT) (DALOSTO, 2016).

Além do argumentado anteriormente, a definição apresentada no decreto regulamentador mostra-se pertinente pelos seguintes motivos: 1) a não necessidade de comprovação da condição de ex-comunidade quilombola em termos históricos; 2) a utilização da expressão “relações territoriais específicas”. Não houve a indicação de uma forma específica de ocupação do território. Não existia um “engessamento jurídico” sobre a forma como ocorreu a ocupação desse território (simples ocupação, doação, compra, herança etc.), abarcando qualquer forma de apossamento das terras diverso do modelo individualista de propriedade privada (ARRUTI, 2008); 3) a utilização da expressão “presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. Não se fala em resistência à escravidão. Esse elemento é importante, pelo fato de que, se considerarmos todo o processo de desagregação da escravidão e o desenvolvimento do campesinato brasileiro, a luta de comunidades com territorialidades específicas para manter-se na posse da terra pode e deve ser entendida, evidentemente, como “resistência à opressão historicamente sofrida”. (DALOSTO, 2016).

A partir dessa nova definição de comunidades quilombolas no Brasil - mais inclusiva que a anterior - e do processo de tomada de consciência de direitos pelo processo de militância, diversas comunidades buscaram a sua certificação junto à FCP, que é o órgão responsável pelo reconhecimento das comunidades quilombolas no Brasil (§ 4º, Art. 3º do Decreto nº 4.887/2003). Assinale-se que, até 2 de outubro de 2017, 2.961 comunidades remanescentes de quilombos já haviam sido certificadas.

Portanto, a partir do cenário apresentado e dada a grande quantidade de comunidades quilombolas já certificadas no Brasil, percebe-se que as atuais comunidades quilombolas são provenientes, basicamente, das comunidades camponesas negras existentes desde o período escravocrata e do processo de desagregação da escravidão que tiveram e ainda têm o seu acesso à terra bloqueados, tendo em vista que, atualmente, na sua grande maioria, não possuem a propriedade das terras que ocupam. São pouquíssimas as comunidades quilombolas que efetivamente são oriundas de antigos quilombos existentes desde o período escravocrata.

3 | OS QUILOMBOLAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA HISTÓRIA BRASILEIRA

Política pública, neste texto, é entendida como a ação ou projeto desenvolvido pelo Estado ou pela sociedade civil com vistas a resolver um problema público (HÖFLING, 2001).

A partir do conceito anteriormente apresentado, podemos dizer que a primeira política pública estatal destinada aos quilombolas no Brasil foi repressiva, de

perseguição e destruição das comunidades quilombolas, executada durante o período escravocrata. Ressalta-se que, para a efetivação dessa política, inclusive, criou-se um cargo público, o Capitão-do-Mato, que tinha como finalidade precípua perseguir negros escravizados fugidos e destruir ou desmantelar quilombos (REIS, 1996).

Após a abolição da escravidão houve um período de praticamente cem anos de vazio legislativo no tocante à questão quilombola. Com o fim da escravidão e a não mais existência jurídica de escravos, as então comunidades chamadas de quilombolas deixaram de ser quilombos, porque os seus membros não mais podiam ser considerados como escravos fugidos. Consequentemente, não houve qualquer política pública destinada especificamente para essas comunidades que, apesar de existirem de fato, não necessariamente se reconheciam ou eram reconhecidas como comunidades quilombolas (DALOSTO, 2016).

Nesse período de cem anos pode-se dizer que houve políticas repressivas contra as populações negras, como a lei contra a vadiagem existente no Rio de Janeiro ou a proibição do culto a religiões de matriz africanas e a continuidade da negação do acesso à terra aos camponeses. Todavia, essas políticas destinavam-se de forma geral a todos os indivíduos negros, fruto do racismo ainda persistente na sociedade brasileira (FLAUZINA, 2006).

Apenas com a Constituição de 1988 criaram-se duas novas políticas exclusivas para as comunidades quilombolas, sendo: 1) a política de tombamento de todos os documentos e detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (§ 5º do Art. 216); 2) a política que obriga o Estado a titular coletivamente os territórios das comunidades remanescentes de quilombos (Art. 68 dos ADCT). Além dessas duas políticas específicas, a Constituição determinou a proteção da cultura afro-brasileira (§ 1º do Art. 215) e considerou como patrimônio cultural brasileiro as formas específicas de criar, fazer e viver dos povos tradicionais (Art. 216, *caput*, e inciso II), o que contempla as comunidades quilombolas.

Apesar de a política de reconhecimento das comunidades quilombolas e titulação de seus territórios estar positivada na Constituição, ela foi aplicada com muita morosidade e dificuldade, ganhando impulso apenas no governo Lula, que além de apresentar a atual conceituação de comunidade quilombola também elaborou programas e projetos públicos voltados especificamente para as comunidades quilombolas.

Nesse sentido, a partir de 2003, com a nova conceituação de comunidade quilombola (menos restritiva que as anteriores), o Estado brasileiro teve de mudar a sua postura com relação a essas comunidades, passando do não reconhecimento de sua existência e de seus problemas para o reconhecimento explícito (DALOSTO, 2016). Perante esse novo posicionamento de reconhecimento, com o tempo constatou-se que a grande maioria das comunidades quilombolas brasileiras era rural e vivia em situação de insegurança social, situação essa que ainda persiste. Diante desse cenário, além da política de reconhecimento e de titulação do território, diversas outras

políticas públicas foram direcionadas às comunidades quilombolas.

Para dar cabo a essa tarefa, o então governo Lula criou a Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir) e foram instituídos o Programa Brasil Quilombola (PBQ) (lançado em 12 de março de 2004) e a Agenda Social Quilombola (lançada em 20 de novembro de 2007), como um desdobramento do PBQ, ambos coordenados pela Seppir (SILVA, G. M., 2008).

A Agenda Social Quilombola, instituída pela Decreto Federal nº 6.261/2007, se consubstancia num plano de atuação governo federal, articulando diversas políticas públicas com o objetivo de alcançar as comunidades quilombolas brasileiras que, conforme já demonstrado, vivem em situação de insegurança social, agrupando 25 políticas específicas, com quatro eixos estratégicos principais: 1) acesso à terra; 2) infraestrutura e qualidade de vida; 3) inclusão produtiva e desenvolvimento local; e 4) direitos e cidadania (Art. 2º). O PBQ e a Agenda Social Quilombola foram mantidos e executados também durante o governo da presidenta Dilma Rousseff e, oficialmente, ainda é mantido pelo governo do presidente Jair Bolsonaro.

Apesar de todos os avanços, os dados mostram que o governo federal não foi eficaz e eficiente na execução dessas políticas públicas em decorrência de pressões internas e externas ao governo. Um exemplo é o do PBQ, prevendo-se para os anos de 2004 a 2010 um orçamento de 1 bilhão de reais. Todavia, a execução foi bem abaixo do valor disponível, executando apenas 32,8% do orçamento disponível (ARRUTI, 2009).

Outro dado importante é a morosidade do Estado no sentido de titular os territórios quilombolas. Segundo o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) foram expedidos, até 5 de fevereiro de 2016, 210 títulos de propriedade relativos a 151 territórios, beneficiando 241 comunidades. Caso considerarmos apenas as comunidades quilombolas oficialmente reconhecidas pelo Estado (até outubro de 2017), observamos que somente perto de 8% das comunidades quilombolas possuem o seu território titulado. Outro dado importante é que em 26 de setembro de 2016 havia 1.536 processos de titulação de territórios quilombolas em andamento no INCRA. Portanto, apesar do grande número de processos existentes, nota-se que o procedimento é moroso.

Um último ponto de crítica às políticas do PBQ é de que todas as políticas previstas no plano, com exceção das políticas de reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas, são políticas públicas gerais (destinadas a todo o território nacional). Referem-se à concessão verbas “especiais” para as comunidades quilombolas, tendo em vista que, no geral, essas comunidades se encontram em situação de elevado grau de insegurança social, necessitando, portanto, de maior atenção do Estado. O problema é que apenas a expansão de políticas gerais para as comunidades quilombolas acaba por ocasionar o desrespeito do Estado com relação a essas comunidades, pois não considera as suas formas específicas de criar, fazer e viver e situações históricas específicas (DALOSTO, 2016, p. 223).

A destinação de políticas públicas gerais de forma indiscriminada para as comunidades quilombolas, conforme proposto por Bourdieu (1989), acarreta uma violência simbólica por parte do Estado contra essas comunidades. Isto se dá pelo fato de que o Estado, ao planejar as suas políticas públicas, o faz a partir de um arcabouço representativo individual-liberalista, que é o “padrão nacional”. Nesses termos, ao não fornecer às comunidades quilombolas uma educação formal mínima e por não oferecer condições para que as famílias e indivíduos quilombolas consigam alcançar documentações mínimas exigidas para acessar essas políticas públicas (CPF, título de eleitor etc.), o Estado está violentando essas comunidades (DALOSTO, 2016). Um problema eminentemente político, de falta de interesse estatal em resolver essas questões que são de sua responsabilidade, é dissimulado em questões jurídicas ou técnicas no sentido de que seria “culpa” dos quilombolas não participarem dessas políticas de forma mais efetiva, por não cumprirem os requisitos mínimos exigidos na lei e nos regulamentos. Neste caso, o Estado, ao não atuar em prol da busca de solução para essas questões que impedem os quilombolas de participar das políticas públicas, está na verdade impedindo-os de participar, violentando-os, perpetuando a insegurança social (DALOSTO, 2016).

Apesar dos problemas apontados, podemos dizer que houve avanços significativos na questão quilombola durante os governos Lula e que foram mantidos no governo Dilma Rousseff.

A partir do governo Michel Temer houveram diversas alterações na estrutura organizacional da Presidência da República que demonstraram a retirada de foco na execução de política de governo no tocante às comunidades quilombolas e à agricultura familiar. A situação fica pior no Governo Bolsonaro, em que todas as políticas voltas às comunidades quilombolas, agricultura familiar e indígenas foram incorporadas pelo novo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (art. 21 da Medida Provisória n. 870/2019). É evidente que existe um alinhamento do atual governo com a pauta do agronegócio monocultor e exportador e um desprezo às políticas voltadas às comunidades quilombolas e indígenas, com indiferença com relação à agricultura familiar, conforme pode diversos pronunciamentos do atual presidente noticiados por grandes meios de comunicação (MAZUI, 2019).

Além da alteração na estrutura da presidência da República mostra-se preocupante a base política do atual presidente, que fundamentalmente é formada por defensores de pautas conservadoras, em continuidade a outras já implementadas durante o Governo Michel Temer. Com essa mudança profunda de base política, a agenda formal do Governo Federal voltou-se explicitamente para um posicionamento neoliberal, conforme pode ser percebido nas propostas legislativas defendidas e encabeçadas pela Presidência da República: o teto no gasto das contas públicas (Emenda Constitucional nº 95/2016), a aprovação da terceirização irrestrita (Lei nº 13.429/2017), a Reforma Trabalhista (Lei Federal nº 13.467/2017), a Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019, que reforma a Previdência Social, entre outras

propostas legislativas.

Neste caso, apesar de até o momento não ter havido explicitamente a revogação de direitos ou abandono das políticas destinadas às comunidades quilombolas, há um movimento de perda ou flexibilização de direitos que pode afetar essas comunidades, mesmo que de forma indireta com um claro discurso do presidente e no sentido de não executar a política de Estado de demarcação de territórios indígenas e titulação de territórios quilombolas.

4 | CONCLUSÃO

Com base no apresentado, podemos dizer que as políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas no Brasil podem ser divididas em quatro fases.

A primeira é a fase da política de repressão do Estado contra as comunidades quilombolas, que existiu durante o período escravocrata da história brasileira.

A segunda fase foi a de ausência de políticas por parte do Estado especificamente no tocante a comunidades quilombolas, que compreendeu o período do final da escravidão até a positivação da Constituição de 1988. Nessa fase existiam diversas ações estatais contrárias ou que não favoreciam às populações negras no Brasil, como foi o caso de não proteção das comunidades camponesas negras, a criminalização dos negros e a perseguição dos locais de cultos religiosos de matriz africana.

A terceira fase é a de discussão e positivação na Constituição Federal do direito de tombamento dos sítios históricos dos quilombos (históricos), proteção da cultura específica das comunidades quilombolas e de titulação dos territórios das comunidades e os momentos posteriores até o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. Nessa fase, apesar da positivação no texto jurídico maior do Estado, a efetiva execução dessas políticas mostrou-se problemática, pela sua simples inaplicabilidade ou pela criação de mecanismos normativos e institucionais que tornavam de difícil efetivação esses direitos, em especial o de titulação dos territórios quilombolas.

A quarta fase foi a de criação de mecanismos jurídicos institucionais que buscaram angariar condições mínimas de aplicação dos direitos previstos na Constituição Federal e a criação de programas e políticas públicas específicas para as comunidades quilombolas, visando garantir não só os direitos específicos das comunidades quilombolas, como a essas comunidades todos os outros direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Podemos dizer que esta última fase ainda está ocorrendo, tendo em vista que, apesar dos retrocessos vividos no governo do presidente Michel Temer e do presidente Jair Messias Bolsonaro, ainda não houve um efetivo desmonte das instituições, instrumentos normativos e das políticas destinadas à concretização de políticas para as comunidades quilombolas.

Todavia, consoante o atual posicionamento político (conservador) do presente governo e a consequente alteração da agenda institucional do Palácio do Planalto,

além da já aprovada contenção de gastos do Governo Federal, não há perspectiva de avanço nas políticas sociais. Contrariamente, vislumbra-se a grande possibilidade de haver maiores retrocessos nas políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas brasileiras, inclusive com a perspectiva de criação de maiores dificuldades para acesso a políticas já existentes.

Considerando-se que a maioria das políticas destinadas às comunidades quilombolas consubstancia-se em políticas gerais que possuem alcance especial nas comunidades quilombolas, em razão de essas comunidades viverem em uma situação de insegurança social em um grau elevado, é possível afirmar que a diminuição e/ou a alteração nas políticas públicas nacionais do Governo Federal serão sentidas e afetarão de forma qualitativamente para pior a vida também nas comunidades quilombolas.

Com o desmonte na estrutura especializada no governo anterior e atual governo e a entrada na agenda formal do Governo Federal de diversas pautas conservadoras, antes existentes apenas entre grupos sociais e políticos mais conservadores, é razoável afirmar que as políticas públicas destinadas à superação da miséria e à inclusão sofreram e sofrerão mais limitações, o que certamente acarretará uma piora nas condições de vida das comunidades quilombolas brasileiras e um possível retrocesso nos diversos avanços conseguidos na questão quilombola nos últimos anos.

REFERÊNCIAS

ARRUTI, José Maurício. Quilombos. In: PINHO, Osmundo; SANSONE, Livio (Org.). **Raça: perspectivas antropológicas**. Salvador: Edufba, 2008.

_____. Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação. PAULA, Marilene de; HERINGER Rosana (Org.). **Caminhos convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009.

ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. **El neoconstitucionalismo transformador: el estado y el derecho en la Constitución de 2008**. Quito: Abya-Yala, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

DALOSTO, Cássius Dunck. **Políticas públicas e direitos quilombolas no Brasil: o exemplo Kalunga**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

DELGADO, Guilherme C. A questão agrária no Brasil: 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 51-90.

DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro: a origem do “mito da Modernidade”**. Tradução de Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 1993.

FIABANI, Adelmir. **Mato, palhoça e pilão**: o quilombo, da escravidão às comunidades remanescentes (1532-2004). São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão**: o sistema penal e o projeto genocida do Estado Brasileiro. 2006. Dissertação (Mestrado) – UnB, 2006.

GENNARI, Emilio. **Em busca da liberdade**: traços das lutas escravas no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

LANDER, Edgardo. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Tradução de Júlio César Barroso Silva. Buenos Aires: CLASCO, 2005. p. 8-23.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Terra prometida**: uma história da questão agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MAIA, Claudio Lopes. Terra e capital financeiro: as novas configurações do capital no século XXI. In: **Anais do Marx e o Marxismo 2013**: Marx hoje, 130 anos depois. Niterói: UFF, 2013. p. 1-18.

MAZUI, Guilherme. Após transferir demarcações para Agricultura, Bolsonaro diz que vai 'integrar' índios e quilombolas. **G1**. Jan. 2019. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/02/bolsonaro-diz-que-vai-integrar-indios-e-quilombolas.ghtml>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

REIS, João José. Quilombos e revoltas escravas no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, v. 28, p. 14-39, dez.-fev. 1995-1996.

SEMENT DE FRUTOS, Juan Antonio. Sociedad del conocimiento, biotecnología y biodiversidad. **Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, Manaus, n. 2, p. 115-144, jan.-jul. 2004.

SILVA, Gilvânia Maria da. Política Nacional de Quilombos: avanços e desafios. **Cadernos de Estudo: Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, n. 9, p. 9-13, 2008.

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. 2. ed. Campinas: Ed. Unicamp, 2008.

VERSIANI, Maria Helena. Uma República na Constituinte (1985-1988). **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 30, n. 60, p. 233-252, dez. 2010.

YABETA, Daniela; GOMES, Flávio. Memória, cidadania e direitos de comunidades remanescentes (em torno de um documento da história dos quilombolas da Marambaia). **Afro-Ásia**, Salvador, n. 47, p. 79-117, 2013.

POLÍTICA HABITACIONAL E O PROCESSO DE EXPANSÃO URBANA NA CIDADE DE TERESINA-PI E SUAS TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS

Erick Oliveira Silva

Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Urbano – MDU.
Recife – Pernambuco.

HABITATIONAL POLICY AND THE PROCESS OF URBAN EXPANSION IN THE CITY OF TERESINA AND ITS SOCIOESPACIAL TRANSFORMATIONS

RESUMO: O presente trabalho explana sobre as transformações que ocorreram ao longo do processo de expansão urbana da cidade de Teresina e suas transformações socioespaciais a partir do surgimento da política pública habitacional, e a implantação dos planos urbanos a nível local. Podendo assim explicar a maneira que se deu o crescimento espacial e populacional de Teresina, tendo como princípio na construção de vários conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda, a partir de 1965, com a criação da Companhia de Habitação do Piauí – COHAB/PI, financiados pelo BNH. Surgindo assim os conjuntos habitacionais que tiveram uma forte influência no surgimento de novos bairros, e assim grandes causadores da expansão urbana, como também do fator segregação por parte da população.

PALAVRAS-CHAVE: Política pública. Conjuntos habitacionais. Teresina.

ABSTRACT: The present work explores the transformations that occurred along the process of urban expansion of the city of Teresina and its socio-spatial transformations from the creation of the housing public policy, and the implantation of urban plans at the local level. Thus, it may be explained how the spatial and population growth of Teresina happened building on the principle of the construction of several housing complexes for the low-income population, starting in 1965, with the creation of the Housing Company of Piauí - COHAB/PI, financed by BNH. Thus, the housing complexes emerged and were a strong influence at the creation of new suburbs, and as a result they caused the urban expansion as well as the segregation factor for the population.
KEYWORDS: Public policy. Housing complexes. Teresina.

1 | INTRODUÇÃO

A questão da habitação pode ser considerada, na atualidade, um dos principais problemas sociais urbanos do Brasil. Numa perspectiva que concebe o problema da moradia

integrado à questão do direito à cidade, é possível perceber que as reivindicações em relação à habitação emergem sob várias facetas: solução para os graves problemas de infraestrutura (saneamento, asfaltamento, etc.), construção de moradias para atender ao número alarmante de famílias sem casa própria e questionamento das obras de urbanização em áreas periféricas e favelas (MOTTA, 2011).

A cidade de Teresina, capital do Estado do Piauí possui características peculiares quanto à sua ocupação. A sua expansão urbana se deu no sentido norte, sul e leste, sendo que a expansão para o norte se deu de forma mais lenta, enquanto que para ao sul houve um incentivo, com as melhorias na infraestrutura, implantação do Distrito Industrial e a implantação dos primeiros conjuntos habitacionais.

É importante perceber como os atuais problemas urbanos, em especial aqueles relacionados à habitação, demonstram de como as políticas públicas não aplicam de modo satisfatório, as melhorias relacionadas as condições habitacionais da população mais carente. Nesse sentido, torna-se pertinente uma retomada histórica da questão da habitação urbana no Brasil, com destaque para algumas políticas e projetos do Estado para tentar enfrentar essa questão social (MOTTA, 2011).

O presente artigo se propõe a analisar e entender o processo de expansão urbana a partir da década de 50, avaliando os reflexos disso na configuração socioespacial e ocupação do solo no contexto específico da cidade de Teresina- Piauí, a partir da sua dinâmica urbana. Para esse fim, foram levantados dados e informações através de pesquisas de revisão bibliográfica, consultando livros, teses, dissertações, artigos científicos, além de publicações em jornais, revistas especializadas. Serão abordados os seguintes temas: planos urbanos, política habitacional, expansão urbana, dispersão urbana, conjuntos habitacionais, déficit habitacional.

2 | POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: BREVE HISTÓRICO

Segundo Bonduki (1994), a inexistência de uma política habitacional no Brasil até a segunda metade do século XX demonstrou o caráter secundário que foi dado a este assunto pelas elites governantes, deixando as questões envolvendo a construção, comercialização e financiamento às “livres forças do mercado”. Inicialmente se buscou enfrentar a problemática habitacional da classe trabalhadora por meio da construção de vilas operárias, financiadas pelos patrões, com isso o controle exercido no ambiente fabril acabava sendo transferido para a esfera familiar do operariado, colocando-os em uma situação vulnerável. É com o agravando ao longo dos anos, das condições de moradia de grande massa da população brasileira, que o Estado buscou delinear uma política habitacional para o setor.

Em 1920, o Brasil possuía uma população de 27.500.000hab e contava com 74 cidades maiores do que 20 mil habitantes, nas quais residiam 4.552.069, ou seja, 17,0% do total da população. Mas, a população urbana se mantinha bastante concentrada, 58,3% destas cidades estavam na região Sudeste, em São Paulo, Minas Gerais e Rio

de Janeiro, e no Distrito Federal (VILELA & SUZIGAN, 1973).

A política habitacional no Brasil teve seu início no governo Dutra (1946 –1951) com a Fundação da Casa Popular que, apesar de ter desenvolvido atividades até a década de 1960, não obteve muito êxito em seus propósitos de construção de novas unidades habitacionais para o Brasil (MELO, 2009).

De acordo com Viana Filho (2002), só a partir do Governo Militar, com o surgimento do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), do BNH (Banco Nacional de Habitação) e do SFH (Sistema Financeiro de Habitação), e com a assinatura da Lei 4.380/64 em 21 de agosto de 1964 pelo então presidente Castelo Branco, é que ocorreram respostas positivas para suprir a carência de moradias naquela época. Esses órgãos, faziam uso dos recursos financeiros da caderneta de poupança e do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) que eram regidos pelo BNH (Banco Nacional de Habitação).

Segundo Melo (2009), percebe-se que a ação do poder público foi guiada, em épocas diferentes, por perspectivas distintas. A questão é que as políticas adotadas, não foram suficientemente eficazes para atender as pessoas mais carentes. Embora algumas das políticas tenham sido pensadas especialmente para essas classes, os resultados obtidos não foram satisfatórios. As análises apresentadas pela literatura, buscam tentar entender os motivos pelos quais as políticas habitacionais implementadas no país não deram conta de atender a demanda por habitação popular.

O estado sempre apresentou um papel central na materialização de tais políticas públicas de habitação, no entanto as sucessivas tentativas de intervenção nesse setor se mostraram falhas em algumas situações.

3 | PLANOS URBANOS E O CRESCIMENTO URBANO DE TERESINA A PARTIR DOS ANOS 50

Com base em Melo (2009), é a partir da década de 50, quando o Brasil sofre um processo acelerado de urbanização, impulsionado pelo Plano de Metas que traçava o desenvolvimento de cinquenta anos em apenas cinco, em quatro eixos básicos, sendo eles: educação, saúde e saneamento; agricultura e abastecimento; desenvolvimento científico e tecnológico; fortalecimento do poder de competição da indústria nacional, que Teresina apresenta um significativo aumento demográfico, passando de 90.723 habitantes, na década de 50, para 142.691 na década de 60, chegando a 377.774 habitantes, no final da década de 80.

Nascimento (2010), afirma que a partir de 1952, Teresina já possuía uma população segregada, onde os mais ricos moravam na área central da cidade, região dotada de infraestrutura básica como redes de abastecimento d'água, de energia elétrica, telefone, ruas calçadas, e a população mais pobre residindo nas áreas periféricas, não atingida por esses serviços.

O Centro era um bairro misto, que servia ao comércio e continha grande número de residências, mas a partir da década de 1950, após a construção da Ponte Juscelino Kubitschek sobre o rio Poti (Figura 1), e de um hipódromo na margem leste do rio, que se teve início o deslocamento das pessoas com melhor renda para a zona leste da cidade, movimento incentivado pelos promotores imobiliários que vendiam a imagem de um local verde e tranquilo para residir (LIMA, 2002). Houve também a retirada das pessoas mais carentes da área central, tanto pelo governo através de programas de habitação, quanto pelo capital imobiliário, que supervalorizou os imóveis (ARAÚJO, 2009).



Figura 1 – Ponte de madeira, sobre o Rio Poti.

Fonte: Acervo do Arquivo Público do Piauí (2013).

Teresina, assim como todo o mundo, tem se tornando cada vez mais urbana e menos rural. Entre 1950 e 1980, Teresina apresenta uma taxa de crescimento populacional superior a 5% ao ano, atraindo um enorme contingente populacional do interior do estado, que objetivavam uma melhoria na qualidade de vida, principalmente em busca de educação (BARCELAR, 1994).

No final da década de 1950, observa-se que o Piauí ingressa no processo de industrialização do país, apesar de apresentar uma economia frágil e com destaque ao forte desenvolvimento do setor terciário. Esse contexto favoreceu um rápido crescimento populacional nos centros urbanos do estado, principalmente em Teresina, pela maior concentração de serviços e comércios. As atividades comerciais tiveram início na década de 1950 e ganharam reforço na década de 1960 (FAÇANHA, 1998).

Segundo Barcelar (1994), é no período compreendido pelas décadas de 60 a 80, que foram construídos os grandes conjuntos habitacionais. A população urbana passou de 142.691 habitantes para 377.774 habitantes, representando um incremento de 164.75%. No mesmo período, a população rural do estado diminuiu, passando de 44.362 para 38.732 habitantes.

Segundo Melo (2009), o modelo de desenvolvimento proposto para o país pelo Governo Militar pós 1964 promoveu grandes transformações sociais, políticas,

econômicas e espaciais em Teresina. Nas décadas de 1950 e 1960, novas avenidas foram pavimentadas as redes de energia elétrica e abastecimento de água se estenderam, principalmente na direção sul, definindo o grande vetor de crescimento associado à principal entrada econômica da cidade e às condições topográficas favoráveis. (TERESINA, [200_], p.04).

Vale ressaltar que o crescimento espacial e populacional de Teresina se deu em boa parte a partir da construção de vários conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda, a partir da década de 1965, com a criação da Companhia de Habitação do Piauí – COHAB/ PI, financiados pelo BNH. Esses conjuntos habitacionais surgiram como novos bairros, onde foi necessário levar toda a infraestrutura básica para a sua implantação, como sistema viário, rede de abastecimento de água e luz.

Segundo Façanha (1998), esses novos conjuntos habitacionais foram construídos conforme regras definidas pelo governo militar, que coincidirão com a política delineada pelo Estado autoritário pós 64. Esse modelo de política habitacional do BNH, por mais de 20 anos, aliou negócios empresariais imobiliários e de proprietários fundiários com interesses clientelistas. A cidade crescia e era preciso atender essa demanda por moradia para uma população de baixa renda. Uma grande quantidade de unidades habitacionais de baixo custo foi construída. Um dos fatores que proporcionou a redução do custo da construção dessas unidades foi à padronização (MELO, 2009).

Segundo Crisanto (2002), esses conjuntos em suma maioria situavam-se em locais longínquos, formando assim verdadeiras cidades-dormitórios que foram implantadas a partir de terraplanagens excessivas, e do desmatamento de grandes áreas de mata virgem, sem que houvesse nenhuma preocupação socioambiental, como é o caso do Conjunto do Parque Piauí, com 2.294 casas (Figura 2) construído no final da década de 60, apresentando o maior número de habitações de um total de 2.950 unidades distribuídas entre os cinco conjuntos habitacionais construídos nesta década, longe da área urbanizada, criando assim um enorme vazio urbano, que na ocasião de sua construção estava totalmente desconectado da área urbana da cidade.



Figura 2 – Conjunto Parque Piauí, na zona sul da cidade.

Fonte: Acervo da SEPLAM/PMT

Como reflexo do revigoração das Companhias de Habitação (COHABs) em todo o país, através de novos financiamentos para a casa própria, a década de 1970 marca o espraiamento de conjuntos habitacionais em Teresina (FAÇANHA, 1998).

Com base em Moreira (1972), o primeiro Plano Diretor Local Integrado (PDLI) de Teresina foi lançado em 1969, elaborado pela COPLAN SA e financiado pela SERPHAU, BNH e Ministério do Interior e embora não tenha sido totalmente implantado, voltava-se para o desenvolvimento urbano da cidade. Esse implantou leis que orientavam e que definiam a organização espacial definindo o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e legislações municipais a serem seguidas. Foi através desse plano, onde se ficou evidenciado que, nesse período, o Centro da cidade concentrava a maior densidade populacional, representando 12% da área e detinha 34,6% da população total. A Zona Sul, com 31% da área, aglutinava, cerca de 32,8% da população, enquanto a Zona Norte com área de 30%, possuía 30,8% de população.

O volume também trazia um diagnóstico rico em dados que permite montar o quadro socioeconômico da cidade na época, além contemplar diferentes áreas de desenvolvimento. Continha também críticas ao modelo de desenvolvimento adotado até então, e analisava a implantação do Conjunto Parque Piauí:

“O Parque Piauí, mais novo núcleo habitacional da cidade mereceu análise específica. Os gastos em transporte dos habitantes deste conjunto excedem em muito à parcela que deveria ocupar no salário, devido à localização deste conjunto, situando-se a 7 km da cidade, não havendo nas redondezas até o presente, núcleos de absorção de mão de obra.” (TERESINA, 1969, p.50)

Segundo Leal Junior (2014), até meados da década de 1970, Teresina ainda não havia alcançado a tão desejada modernidade. Aproveitando os incentivos federais, que buscavam a redução das desigualdades dentro do território nacional, o governo Estadual e Municipal, empreenderam reformas e medidas que levaram a população mais pobre para áreas cada vez mais distantes, impulsionando o crescimento espacial da cidade, sem demonstrar preocupação com o transporte coletivo que permite o deslocamento em massa.

Façanha (2003), afirma que nessa década, foram construídos onze conjuntos habitacionais, distribuídos em três zonas da cidade (Norte, Sul e Leste), totalizando 7.043 unidades, sendo os mais expressivos, o conjunto Itararé (3.040) na zona Sudeste, o Saci (2.034) e o Bela Vista I (912), na zona Sul. É a partir desta década que se intensificou o processo de descentralização espacial da cidade, e as contradições sociais adquirem outras proporções. Em virtude disso, o governo municipal, a partir de 1975, passa a intervir de maneira mais incisiva no cenário urbano, fato que culminou na elaboração, em 1977, do I Plano Estrutural de Teresina (I PET), objetivando o uso e ocupação do solo urbano.

Este Plano estabeleceu uma série de orientações quanto às edificações que foram regulamentadas pela lei n. 1591 de 31 de Agosto de 1978. O Plano também se preocupava em fixar padrões de densidades por zonas, considerando como densidade

aceitável a de 100hab/ha. e estabeleceu um zoneamento baseado em eixos e zonas de polarização, que reforçaram o sistema radioconcêntrico proposto no Primeiro Plano Diretor Local e Integrado(PDLI), de 1969. Esse tipo de ocupação implicava numa concentração de atividades no centro urbano de Teresina.

Resende (2013) afirma que o I PET previa apenas ações pontuais, e que não seriam capazes de resolver problemas pelos quais a cidade passava, ressaltando ainda a fragilidade do governo na formulação de políticas públicas como fator que contribuiu para a ampliação dos problemas urbanos. Assim como o PDLI de 1969, o I PET de 1977, também não foi implementado em sua totalidade, virando lei somente a parte que contemplava o zoneamento da cidade. Ao longo dos anos o perímetro urbano foi sendo alterado conforme o interesse em construir conjuntos habitacionais na periferia do núcleo adensado, o que ainda acontece na atualidade, no entanto, na última década foi somado o interesse em construir condomínios fechados de alta renda nestas zonas.

Em 1983 foram lançados dois volumes do terceiro plano urbano de Teresina, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Teresina (PDDU). No entanto, apesar das publicações que se complementam em conteúdo, nunca chegou a ser concluído e implementado. O primeiro volume é de autoria do Instituto Nacional de Administração para o Desenvolvimento (INAD) e traça diretrizes de desenvolvimento tanto para Teresina (PI) quanto para a vizinha cidade de Timon (MA). Já o segundo volume, de autoria da Fundação Joaquim Nabuco, traça estratégias e ações de desenvolvimento (RESENDE, 2013).

Até o final dos anos 1980 foram construídas aproximadamente 23.179 unidades habitacionais, triplicando a quantidade existente até então. Tal produção expressiva de habitações, nas décadas de 70 e 80, demonstrou o grau de importância e de complexidade que adquiriram os conjuntos habitacionais na produção do espaço urbano de Teresina, provocando a expansão da cidade em todas as direções (FAÇANHA, 1998).

Entre 1966 e 1990, foram construídas aproximadamente 34.594 mil unidades habitacionais distribuídos em 43 conjuntos habitacionais em Teresina, através de ações do Sistema Financeiro de Habitação, configurando-se em grandes e médios conjuntos habitacionais, sendo estes distribuídos pela cidade, principalmente em áreas de expansão urbana no sentido Sul.

Com a extinção do BNH em 1986, o Sistema Financeiro Habitacional – SFH ficou com um elevado vazio financeiro, por diversos elementos, o principal deles foi o mínimo de investimento pelo Governo Militar, além do elevado número de inadimplências. Logo o SFH passa a ser dirigido pelo seu novo agente de governo, que foi a Caixa Econômica Federal (CEF) e a regularização do crédito ficaria sob a responsabilidade do Conselho Monetário Nacional – CMN, agora o controle do crédito estava mais rígido e as limitações da produção habitacional estavam maiores. Com isso a COHAB-PI praticamente parou de construir habitações que atendessem a população de baixa

renda, o seu público alvo. Esse fato contribuiu para o aumento do déficit habitacional em Teresina. Os últimos conjuntos habitacionais financiados e construídos pela COHAB-PI foram os conjuntos Morada Nova I, em 1987 e Morada Nova II, em 1990, ambos na zona Sul de Teresina.

Segundo Façanha (1998), o Poder Municipal poderia ser considerado o maior promotor e um regulador do solo urbano, ao dotar os conjuntos habitacionais de infraestrutura, descentralizando várias atividades como a construção de galerias pluviais, de mercados públicos bem como unidades de saúde localizadas na periferia da cidade.

Com base em Melo (2009), em 2001, Teresina foi escolhida como cidade piloto para a implantação do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, da Caixa Econômica Federal (CEF), responsável pela alocação dos recursos, com regras específicas do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). O programa tem como objetivo reduzir o déficit habitacional em municípios com mais de 100.000 habitantes, viabilizando imóveis residenciais para famílias com renda de três a seis salários mínimos. O ministério das Cidades é o agente gestor do PAR, estabelecendo diretrizes, fixando regras e condições.

Dando continuidade à ideia de Melo (2009), no ano de implantação a Caixa Econômica Federal aplicou recursos da ordem de R\$ 43 milhões em 28 empreendimentos, 21 contemplando naquele ano, 2.529 famílias. Em 2003, a CEF firmou parcerias com o Governo do Estado, através da COHAB-PI e a Prefeitura Municipal de Teresina além de entidades privadas como Sindicato da Indústria da Construção Civil no Piauí - SINDUSCON-PI, a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário-ADEMI e o Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil - SITRICON, visando otimizar a utilização dos recursos e agilizar o processo construtivo contribuindo ainda mais para a geração de emprego e renda no setor da construção civil. O PAR introduziu um novo conceito de acesso à moradia no Brasil. O arrendamento residencial atende hoje famílias com renda mensal de até seis salários mínimos. As famílias interessadas procuram a Secretaria de Habitação Municipal para se candidatar, onde é feita uma pré-seleção as famílias selecionadas são indicadas para a CEF. Aquelas que forem selecionadas definitivamente começam a morar nas unidades habitacionais pagando uma taxa mensal inferior ao aluguel cobrado na região. O arrendatário paga uma taxa mensal durante 15 anos e ao final pode se tornar proprietário do imóvel com opção de compra.

4 | EXPANSÃO URBANA E O DÉFICIT HABITACIONAL EM TERESINA

A expansão urbana de Teresina está relacionada a uma série de fatores de ordem histórica e econômica que conjugados ou não, são fundamentais para justificar e explicar o desenvolvimento e o seu crescimento.

Com base em Leal Junior (2014), Teresina apresenta uma área de habitação de

interesse social que ocupa aproximadamente cerca de 60% de seu território. O déficit habitacional, porém, foi criado e continua sendo estimulado pelas políticas de atrair imigrantes das áreas rurais e de cidades menores, podendo ser compreendido como o número de habitações adequadas que deveriam ser construídas para solucionar problemas relacionados a alguns componentes básicos, tais como habitação precária, a coabitação familiar e o ônus excessivo com aluguel. Construções precárias ocupando locais sem a mínima condição de habitabilidade uma vez que são desprovidos de infraestrutura e não são servidas por saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário) já configura uma situação de déficit.

Melo (2009), afirma que a evolução populacional de Teresina, em termos comparativos, foi maior do que a expansão demográfica verificada entre os municípios nordestinos. De menos de 200.000 habitantes até o final de década de 60, apresentava em 2000 uma população de pouco mais de 715 mil/hab, conforme dados da Tabela 1. As taxas médias anuais de crescimento superaram a casa dos 6% entre 1970 e 1980 e ficou em 4,6% entre 1980 e 1991, bem superiores à media do aumento da população brasileira no período que foi de 2,78% e 1,3% ao ano, respectivamente e acima dos aumentos verificados na maioria das capitais brasileiras. O resultado dessa urbanização é o fato de Teresina concentra atualmente cerca de 40% da população urbana do Estado.

MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS	POPULAÇÃO RESIDENTE					VARIÇÃO TOTAL 2000/1960
	1960	1970	1980	1990	2000	
TOTAL	12.853.096	19.777.311	23.521.517	35.355.095	40.462.070	214.80
SÃO LUIS	158.292	265.486	449.432	696.371	870.028	449.63
NATAL	160.253	264.379	416.898	606.887	712.317	344.50
FORTALEZA	507.108	857.980	1.307.611	1.768.637	2.141.402	322.28
JOÃO PESSOA	153.175	221.546	329.942	497.600	597.934	290.36
RECIFE	788.336	1.060.071	1.203.899	1.298.229	1.422.905	80.49
MACEIÓ	168.055	263.670	399.298	629.041	797.759	374.70
ARACAJU	114.162	183.670	293.131	402.341	461.534	304.28
SALVADOR	649.453	1.007.195	1.501.981	2.075.273	2.443.107	276.18
SÃO PAULO	3.781.446	5.924.615	8.493.226	9.646.185	10.434.250	175.93
TERESINA	142.691	220.487	377.774	599.272	715.360	401.34

Tabela 1 - Dados da População Residente por Municípios Brasileiros entre os anos de 1960 e 2000.

Fonte: Melo (2015).

Segundo dados do Ministério das Cidades, o Piauí é o Estado brasileiro detentor do quarto maior déficit habitacional dos pais. O mesmo estudo aponta ainda que seria

necessária a construção de 156 mil casas para que esse déficit fosse sanado. Esse número sofre um incremento anual de 9,5 mil pessoas que passam a necessitar de moradia. Comparando ao déficit habitacional básico relativo entre outras capitais do país e o Distrito Federal, Teresina ocupa a 1ª posição entre as todas as capitais do país conforme mostra o gráfico 1. A previsão é de que somente em 2030 o déficit habitacional seja insignificante no Piauí.

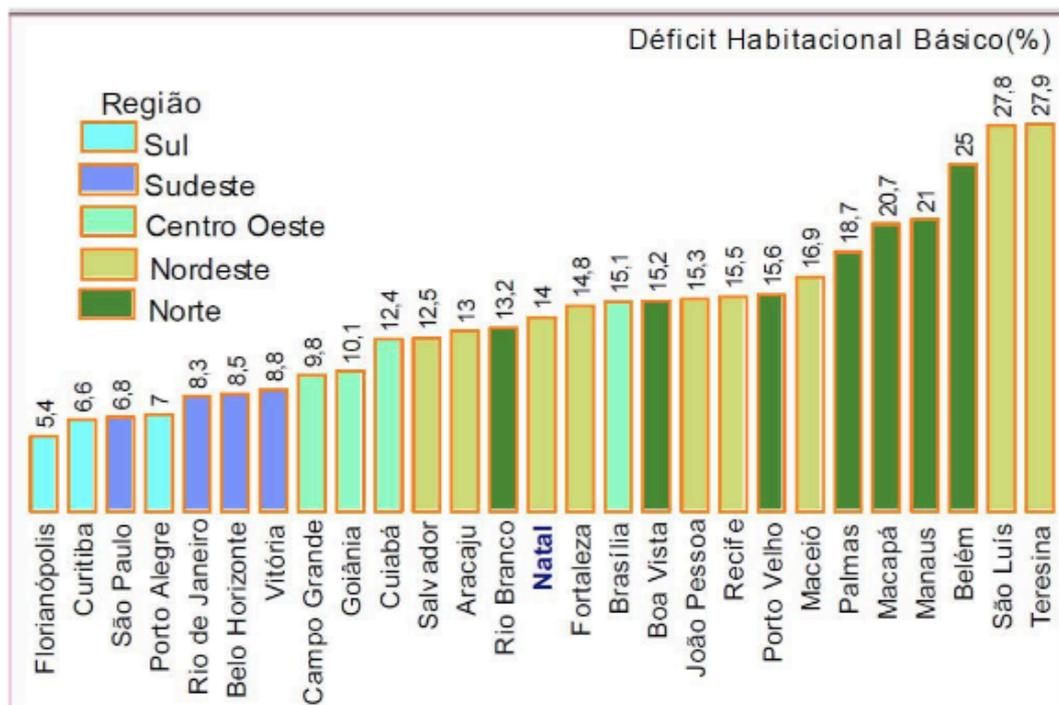


GRÁFICO 1: Estimativa (%) do Déficit Habitacional Básico segundo as capitais do Brasil 2000

Fonte: Melo (2015).

Melo (2015), afirma que embora os efeitos do déficit habitacional sejam mais visíveis nas cidades, não se limita apenas as mesmas. Segundo dados divulgados pela Fundação João Pinheiro, a zona rural, em termos nacionais, apresenta 18,7% do déficit total. Contribuiu para esse déficit a falta de uma política habitacional consistente ao longo dos anos, sobretudo na década de 1990. Em Teresina a política habitacional do BNH por mais de 20 anos, aliou negócios empresariais imobiliários e de proprietários fundiários com os interesses clientelistas.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos anos, a construção de conjuntos habitacionais em áreas limites do perímetro urbano e conseqüentemente mais afastadas da área central, criou-se não apenas bairros vulneráveis pela falta de infraestrutura básica como pavimentação, água, rede elétrica e transportes, mais também bairros carentes e de difíceis acesso a serviços como emprego, a serviços de saúde, educação, lazer, esporte, dentre outros, causados pela falta de continuidade e empenho do poder público em alocar recursos

para a construção de equipamentos necessários a uma demanda crescente existente desses novos bairros que surgiram.

Ao implantar esses loteamentos populares em zonas de expansão urbana, apesar da grande quantidade de vazios urbanos presentes em meio à malha urbana, o Estado torna-se um dos principais atores no processo de segregação urbana na cidade. Grandes deslocamentos, quando não planejados, são ruins pelas condições de habitações oferecidas a essa população, já que as mesmas estão distantes de uma série de serviços urbanos considerados necessários para que se tenha uma boa qualidade de vida.

A intervenção do poder do Estado é o fator primordial para que a causa de segregação seja minimizada, oferecendo boas condições de habitação. Já que o mesmo é o responsável a oferecer serviços urbanos e uma infraestrutura adequada as populações inseridas nesses locais cada vez mais distantes da área urbanizada. Tornando assim uma cidade mais justa e igualitária a todos, independentemente de qual grupo social faça parte, mas que se possa gozar dos mesmos benefícios que lhe são de direito.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. C. **Trilhas e Estradas: a formação dos bairros Fátima e Jockey Clube (1960-1980)**. 2009. 114 f. Dissertação (Mestrado em História do Brasil), Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2009.

AZEVEDO, S **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH** . Revista de Administração Pública, v.22, n.4, out./dez. 1988.

BARCELAR, Olavo Ivanhoé de Brito. **Carta Cepro**. Teresina, v.15, n.1, jan.-jun, 1994, p.75-98.

BARROSO, Arimá. **Déficit Habitacional em Natal: um mapeamento por bairro**. Prefeitura Municipal de Natal Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças. 2006

BODUKI, George N. **Origens da habitação social no Brasil**. Análise Social, vol. XXIX (127) (pp. 711-732), 1994.

CRISANTO, Nelimária de M. S. **A política habitacional para a população de baixa renda**. Monografia (Especialização em Educação em Direitos Humanos). Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências da Educação. Teresina, 2002.

FAÇANHA, Antônio Cardoso. **A Evolução Urbana de Teresina: Agentes, Processos e Formas Espaciais da Cidade**. Recife, 1998. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1998.

FAÇANHA, Antônio Cardoso. **A evolução urbana de Teresina; passado, presente e...** Carta CEPRO, Teresina, v.22, n.1, p.59-69, jan./jun. 2003.

LEAL JUNIOR, José Hamilton. **Expansão Urbana, planos urbanísticos e segregação urbana: o caso de Teresina-PI**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

LIMA, I. M. de M. F. **Teresina: Urbanização e Meio Ambiente**. Scientia et Spes. Teresina, ano 1, n. 2, p. 181-206, 2002.

MELO, Constance de Carvalho Correia Jacob. **Expansão urbana no município de Teresina – PI e as políticas habitacionais a partir de 1966**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

MELO, Constance de Carvalho Correia Jacob. **A dispersão urbana e habitação popular em Teresina – PI**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

MOREIRA, Amélia A. N. *et al* (1972). **A Cidade de Teresina**. In: Boletim Geográfico. Rio de Janeiro, IBGE, n.230.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. Disponível em: http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wpcontent/uploads/2014/04/TAMC_MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 11/02/2017.

NASCIMENTO, F. As múltiplas portas da cidade no centenário de Teresina. In: NASCIMENTO, F. (Org). **Sentimentos e Ressentimentos em Cidades Brasileiras**. Teresina: EDUFPI, 2010. p. 181-208.

RESENDE, S. (2013). **Os Planos de Urbanização de Teresina e a Agenda 2015**. Dissertação de Mestrado, Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, 2013.

TERESINA: **Aspectos e Características. Perfil 1993**. PMT. Secretária Municipal de planejamento e Coordenação geral.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Teresina em Dados**. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – SEMPLAN. 1998.

VIANA FILHO, Francisco de Assis. **As Políticas Públicas em Habitação Popular e sua Importância para Redução do Deficit Habitacional na Cidade de Teresina**. Teresina: [s.n.], 2002. 45f.

VILELA, Anibal e SUZIGAN, Wilson. **Política do Governo e crescimento da economia brasileira 1889 - 1945**, IPEA, Série Monografias, nº. 10, 1973.

O PROGRAMA ESCOLA E MUSEU COMO UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO CULTURAL NO ÂMBITO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO (SME/RJ)

Priscila Matos Resinentti

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Cristina Carvalho

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

RESUMO: Este artigo se propõe a analisar a dimensão da formação cultural, igualmente importante, mas pouco explorada nas pesquisas. Para tanto, serão apresentadas reflexões sobre o conceito de cultura e sobre os espaços não formais de educação, especificamente os museus e centros culturais, em sua relação com as escolas. Em seguida em diálogo com estes conceitos, será abordada uma das iniciativas da Prefeitura do Rio de Janeiro – O Programa Escola e Museu – na busca por contemplar a dimensão da formação cultural, problematizando os benefícios e possibilidades de aprimoramento de políticas públicas dessa natureza.

PALAVRAS-CHAVE: formação, política, cultural, escola, museu.

1 | CULTURA, FORMAÇÃO CULTURAL E OS ESPAÇOS NÃO FORMAIS DE EDUCAÇÃO

Muito se discute acerca da dimensão da formação acadêmica na educação, aspecto de fato relevante no processo de formação

dos sujeitos. No entanto, este artigo se propõe a analisar a dimensão da formação cultural, igualmente importante, mas pouco explorada nas pesquisas. Para tanto, serão apresentadas reflexões sobre o conceito de cultura e sobre os espaços não formais de educação, mais especificamente os museus e centros culturais, em sua relação com as escolas. Em seguida, em diálogo com esses conceitos, será abordada uma das iniciativas da Prefeitura Cidade do Rio de Janeiro – O Programa Escola e Museu – na busca por contemplar a dimensão da formação cultural, problematizando os benefícios e possibilidades de aprimoramento de políticas públicas dessa natureza, buscando a promoção da equidade na educação.

Conforme já ressaltado, pensar sobre a dimensão da formação cultural exige primeiramente uma breve reflexão acerca do conceito de cultura. Este é um conceito definido de vários modos, assumindo diferentes sentidos ao longo do tempo.

As definições de cultura presentes nos dicionários não se alinham com o conceito cultural trabalhado na área da sociologia e da antropologia, sendo então necessário aprofundar o sentido da palavra, bem como o modo como a mesma se relaciona com a formação cultural e os espaços não formais de

educação.

Da Matta (1981) apresenta os dois sentidos mais comuns do termo: (i) usa-se cultura como sinônimo de sofisticação, enfatizando um certo estado educacional das pessoas, podendo servir como arma discriminatória para classifica-las; (ii) aplica-se como um conceito chave para a interpretação da vida social, ou seja, a maneira de viver total de um grupo, sendo um bom instrumento para compreender as diferenças entre os homens e as sociedades.

Ora, a cultura é então um elemento que confere a essência, a identidade dos indivíduos e, justamente por isso, é um direito de todo cidadão brasileiro, conforme exposto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 215 e parágrafos.

O direito à cultura também é garantido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96. Em seu Art. 1º. define que “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”.

Para que haja o pleno exercício desse direito é preciso que o cidadão tenha acesso a uma formação cultural de qualidade também na esfera escolar. Muitas vezes tal acesso é viabilizado através das visitas escolares aos museus e outros espaços não formais de educação.

Considerando-se que a função social dos museus tem mudado no curso da história, percebe-se que o seu conteúdo tem se diversificado, bem como sua missão, sua forma de funcionamento e sua administração. Ultimamente, a maioria dos países estabelece definições de museu por meio de textos legislativos ou por intermédio de suas organizações nacionais. A definição de museu mais difundida, desde 2004, é a apresentada pelo Estatuto do Conselho Internacional de Museus (ICOM):

Museu é uma instituição permanente, sem fins lucrativos, a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento, que adquire, conserva, pesquisa divulga e expõe, para fins de estudo, educação e lazer, testemunhos materiais e imateriais dos povos e seu meio ambiente.

De acordo com a Lei nº 11.904, de 14 de janeiro de 2009, que instituiu o Estatuto de Museus,

consideram-se museus, para os efeitos desta Lei, as instituições sem fins lucrativos que conservam, investigam, comunicam, interpretam e expõem, para fins de preservação, estudo, pesquisa, educação, contemplação e turismo, conjuntos e coleções de valor histórico, artístico, científico, técnico ou de qualquer outra natureza cultural, abertas ao público, a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento.

Na subseção II, Art. 29, é estabelecido que “os museus deverão promover ações educativas, fundamentadas no respeito à diversidade cultural e na participação comunitária, contribuindo para ampliar o acesso da sociedade às manifestações culturais e ao patrimônio material e imaterial da Nação”.

No entanto, não basta democratizar o acesso e promover ações educativas, é preciso que o processo tenha qualidade para que haja uma sólida formação cultural.

Ainda mais quando levamos em consideração o caso brasileiro, pois, conforme destaca Ghanem (2008, p.61), o nosso país é um exemplo, dentre os muitos países, nos quais a separação entre educação formal e não formal é estanque e nítida.

Na seção seguinte, apresentamos considerações sobre as políticas de formação cultural da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME/RJ).

2 | A QUESTÃO DA FORMAÇÃO CULTURAL NA REDE MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

A preocupação com os resultados das avaliações externas e com as políticas de responsabilização são muito recentes, ainda que já estivessem presentes no Plano Municipal de Educação do Rio de Janeiro, desde 2008. Antes da gestão do atual prefeito, os documentos educacionais estavam mais voltados a outras questões como, por exemplo, o desenvolvimento integral do aluno tanto do ponto de vista intelectual, como social e moral.

Sem pretender discutir as questões político-partidárias, ou avaliar efetivamente as ações da Secretaria de Educação em diferentes gestões, em 1992 assume o prefeito da cidade do Rio de Janeiro que permaneceu mais tempo no cargo, totalizando 12 anos de gestão. Uma de suas principais ações foi a descentralização administrativa, com a criação das subprefeituras e da Multirio, em 1993 - Empresa Municipal de Mídia ligada à Secretaria de Educação, responsável pela produção de publicações, programas de TV, CD-ROM, vídeos e sites voltados prioritariamente para a Educação.

No ano de 1996, o então prefeito, juntamente com a secretária municipal de Educação, conduziram para toda a Rede Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro, o Núcleo Curricular Básico MULTIEDUCAÇÃO, em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais, sendo a base sobre a qual as escolas municipais criam e arranjam, naquele momento, seus projetos pedagógicos. Durante a elaboração do Currículo Multieducação houve um contínuo diálogo entre os docentes da rede, contando com o apoio das Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) e dos membros do Departamento Geral de Educação, caracterizando um meio de produção coletiva. O material foi enviado às escolas para que fosse avaliado, totalizando 1734 relatórios com críticas e sugestões que foram sendo acrescentadas à versão original. A proposta, de modo geral, foi bem recebida pelos profissionais de educação da rede, pois constataram a presença de aspectos inovadores, que atendiam às expectativas da comunidade escolar, e reconheceram a aplicabilidade à realidade escolar, uma vez que englobava os diferentes universos presentes no interior da escola.

Dependendo das bases teóricas, a palavra currículo apresenta diferentes concepções, e essa discussão é trazida à tona no Multieducação. No documento, constata-se a afirmação de que a organização proposta leva em consideração que

currículo é como um roteiro através do qual os estudantes viajarão sob a liderança de um guia experiente que é ao mesmo tempo um companheiro. (Pines, 1975, p. 95 *apud* SME/RJ, 1996, p. 107).

Dessa forma, o Núcleo recomenda conteúdos básicos, ou seja, uma base comum de conhecimentos fundamentais para todos, mas sem deixar de lado as especificidades dos professores e de seus alunos, visando partir da cultura particular para a inserção na cultura mais ampla. Assim, nesse material há uma visão do ponto de partida e do ponto de chegada: o exercício de uma educação que almeje formar uma cidadania plena, na qual os alunos saibam ler, escrever, calcular e entender seu papel na sociedade.

A discussão e reformulação da proposta curricular da rede foram incitadas a partir do estabelecimento dos Parâmetros Curriculares Nacionais pelo MEC, os quais forneciam subsídios para uma base curricular nacional comum, abrindo espaço para que estados e municípios contextualizassem suas realidades em suas próprias propostas curriculares, sem perder de vista a ideia de que deve ser garantido a todos os alunos o acesso aos mesmos saberes.

Com esse novo currículo, buscava-se atender aos direitos dos alunos a uma educação de qualidade, mas levando em consideração a multiplicidade de contextos em que estão as diferentes escolas da rede, abrindo espaço para adaptações na proposta. Além disso, há uma intensa valorização do sujeito como agente ativo e incentivo à abertura da escola, introduzindo conhecimentos que vão além dos muros.

O currículo Multieducação está estruturado em torno de quatro Núcleos Conceituais (Identidade, Tempo, Espaço e Transformação) que são chave de leitura na interpretação das diferentes disciplinas e de quatro Princípios Educativos (Meio Ambiente, Trabalho, Cultura e Linguagens), cuja intenção é de que

os alunos percebam-se como parte integrante do meio físico, econômico, social, cultural; aprendam os modos de produção e as relações de trabalho estabelecidas entre os homens; entendam-se como integrante de uma cultura com suas próprias formas de agir e de se expressar, sem, contudo, perder de vista que o intercâmbio entre diferentes culturas produz transformações que afetam as diferentes expressões culturais dos Grupos Sociais. (Portal Multirio, 2011).

Dessa forma, nos documentos oficiais, havia uma forte valorização do desenvolvimento humano e dos processos de ensino-aprendizagem como formas de apropriação cultural, já que a escola é uma instituição social e historicamente construída, com o objetivo de sistematizar, transmitir e construir conhecimentos. Também era evidente a percepção de que o desenvolvimento humano se realiza nos diferentes recintos que os seres humanos criam para a convivência social, e isso inclui os espaços não formais de ensino.

Em muitos documentos disponibilizados aos professores como, por exemplo, Multieducação – Temas em debate: Relações de ensino (2007), há uma ênfase nos estudos sociológicos de Bourdieu acerca dos processos que legitimam e perpetuam as desigualdades, ressaltando que o sucesso (ou o fracasso) dos indivíduos na escola

depende de seu “capital cultural” e “*habitus*”. No material citado, a explicação presente para capital cultural é a de um sistema de valores implícitos, transmitidos por diversas vias, que influencia nas atitudes perante à escola. E o termo *habitus* é definido como conjunto de disposições que vão sendo incorporadas ao longo da vida de forma inconsciente, princípios que geram e organizam práticas, modos de pensar e de sentir. Além disso, esses documentos ressaltam que a instituição escolar pode, através de seu modo de funcionamento, ser um *locus* de transformação, minimizando o impacto das diferenças de origem na aprendizagem.

O capítulo 8 do Multieducação – Núcleo Curricular Básico traz “Os artesãos da Esperança”: Paulo Freire e Célestin Freinet. Em relação ao segundo autor, valoriza-se as aulas-passeio, destacando o encontro entre a escola e a vida; ou seja, a ruptura das fronteiras da sala de aula e o alcance da vida da comunidade. O capítulo 10 destaca que

a escola é a instância primordial que abre caminhos para que a cultura dos alunos tenha voz e vez. É o espaço privilegiado para que ela se manifeste. Ao mesmo tempo, porém, ela deve se preocupar com o universal, sob pena de segregar os seus alunos e, assim, impedir o seu acesso aos conhecimentos do mundo exterior e à sociedade mais ampla. O papel fundamental da escola será o de promover a democratização da cultura (acesso de todos à vida cultural organizada) e ao mesmo tempo, estimular a democracia cultural (o livre exercício das diferenças). (SME/RJ, 1996, p. 126)

Naquele momento, pelo menos no papel, é possível perceber uma abertura para o diálogo com os espaços não formais de ensino, abrindo novas possibilidades de aprendizagem e intercâmbio cultural. Ao longo dos *Princípios Educativos e Núcleos Conceituais*, desde à educação infantil até a antiga 8ª série, esses espaços são frequentemente destacados como, por exemplo, na Proposta Curricular da 4ª série, onde o reconhecimento do espaço cultural do Estado do Rio de Janeiro e suas relações nacionais e internacionais aparecem em evidência. Com isso, não estamos afirmando que a simples existência desses documentos garantia ou possibilitava a formação cultural dos alunos, mas sim que enfatizavam a sua relevância. É preciso pensar na formação cultural em diferentes dimensões: o padrão de acesso aos equipamentos culturais e a qualidade do que é ofertado aos alunos da rede municipal.

3 | A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS EQUIPAMENTOS CULTURAIS E A ATUAL POLÍTICA DE FORMAÇÃO CULTURAL

Segundo Arroyo (2006), a escola precisa se preparar para bem socializar os conhecimentos escolares e facilitar o acesso dos alunos a outros saberes, já que os conhecimentos que se constroem e que circulam nos diferentes espaços sociais constituem direito de todos.

Em geral, a promoção cultural se dá através do diálogo das escolas com instituições diretamente ligadas à cultura como, por exemplo, os museus, centros

culturais, bibliotecas, teatros e planetários. Segundo Kramer e Carvalho (2012),

“a experiência de crianças, jovens e adultos nos mais diversos espaços culturais pode atuar no sentido de informar seu olhar, sensibilizar e flexibilizar seu conhecimento” e, desse modo, propiciar situações que se configuram como importantes momentos de aprendizado do ponto de vista cultural, político, ético e estético (p. 25).

Na pesquisa de Cazelli (2010), a autora relata que a cidade do Rio de Janeiro, apesar de ser um dos mais importantes centros culturais do Brasil, não fornece acesso à cultura de maneira equânime para seus habitantes. Os museus, centros culturais, teatros, cinemas e bibliotecas estão quase todos localizados no Centro, São Cristóvão, Zona Sul, Tijuca, Vila Isabel e Barra. A partir dessa informação, investigamos a distribuição espacial dos equipamentos culturais da prefeitura do Rio de Janeiro e constatamos que o poder público também reproduz a desigualdade na oferta cultural. Há uma concentração de equipamentos nas regiões da 1^a e 2^a CREs, ou seja, as escolas pertencentes a essas CREs estão localizadas em regiões mais favorecidas do ponto de vista socioeconômico e cultural e são as mesmas que dispõem de mais oferta cultural oferecida pela prefeitura. Essa constatação é preocupante, já que reforça a desigualdade entre as escolas da rede também no que diz respeito à possibilidade de acesso aos bens culturais. Fica evidente que muitos dos alunos da rede só conseguiriam visitar os espaços não formais de educação caso fosse disponibilizado um número elevado de transporte escolar, já que o número de escolas e alunos matriculados é enorme. Carvalho (2009) destaca que a questão do transporte apresenta-se como aspecto basilar para a frequência de alunos de classe popular a esses espaços. Muitas vezes ocorre um esforço particular da gestão escolar e dos professores como, por exemplo, a ida em sorteios disponibilizados num famoso centro cultural, visando conquistar os meios de transporte necessários para deslocar os alunos.

É perceptível um investimento da atual gestão da prefeitura na construção de novos espaços ligados à cultura, como o Museu de Arte do Rio (MAR), o Museu do Amanhã e o Oceanário AquaRio, que abrigará um Museu de Ciências, todos fazendo parte do projeto de Revitalização da Zona Portuária. Entretanto, essa iniciativa evidencia uma forte concentração no planejamento urbano nas áreas centrais da cidade, reforçando a desigualdade territorial dos equipamentos culturais, ainda que tenham sido inaugurados projetos em outras regiões como o Parque Madureira e as Naves do Conhecimento, que são polos de inclusão digital localizados em bairros distantes do centro da cidade, como Santa Cruz, Vila Aliança, Padre Miguel, Madureira, Irajá, Penha, Nova Brasília e em Triagem, mas que não são museus/centros culturais.

Levando-se em consideração o contexto de busca por alcançar metas escolares em avaliação externas, existe, principalmente no âmbito da SME, um setor técnico-educativo responsável pela coordenação, promoção e acompanhamento pedagógico de Projetos e Programas Educacionais de Extensividade, visando colaborar com a

melhoria do desempenho dos alunos, bem como para a sua permanência na escola. Uma das iniciativas encontradas, desenvolvida pela E/SUBE/CED Extensividade junto às escolas da Rede Municipal, pelo quarto ano consecutivo, é o Projeto Escola e Museu - Espaço Interativo de Educação e Arte em Novos Saberes.

As instituições parceiras do Projeto (2015) foram: Fundação Eva Klabin, Centro Municipal Hélio Oiticica, Museu Nacional da UFRJ, Museu de Arte do Rio, Centro Cultural Banco do Brasil, Centro Cultural do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro e Oi Futuro. A cada ano, mudam um pouco as instituições parceiras.

As principais ações da Extensividade são: 1) Contribuição para a formação da cidadania de alunos do Sistema Municipal de Ensino, por meio do desenvolvimento de atividades relacionadas às linguagens da arte, das atividades do esporte e da reflexão sobre temas do cotidiano; 2) Promoção de atividades educacionais, no contra turno, colaborando com estratégias de diminuição da evasão escolar; 3) Fortalecimento da autoestima do alunado, revelando valores, talentos e promovendo a construção de novos conhecimentos. Estas ações estão em conformidade, no contexto nacional, com a Resolução CEB Nº 2, de 7 de abril de 1998, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental.

O Programa Escola e Museu existe há quatro anos (2013-2016), tendo, a cada ano, um grupo de escolas diferente, embora, ao longo da pesquisa tenha sido possível constatar que algumas escolas estavam participando do programa pela segunda vez pelo crivo utilizado pela SME, ou seja, tinham baixo desempenho, mas também estavam situadas em área conflagrada. No primeiro ano, o foco foi os Ginásios Experimentais Cariocas (GECs), posteriormente, um grupo denominado Fênix (escolas com baixo desempenho nas avaliações externas) e, em 2015, vinte duas Escolas do Amanhã foram contempladas. Em 2016, participaram do circuito os nove Ginásios Experimentais que não foram contemplados em 2013. Em todos os casos foi possível perceber que há uma preocupação em criar oportunidades para os alunos matriculados em escolas com baixo rendimento e/ou em áreas conflagradas da cidade, demonstrando que é possível estabelecer um diálogo entre a formação acadêmica e a formação cultural como ponte para a formação integral dos adolescentes da rede municipal do Rio de Janeiro e, até mesmo, fortalecendo a ideia de que o rendimento escolar pode ser melhorado através de atividades em equipamentos culturais, promovendo a valorização desses alunos e o desenvolvimento de habilidades estéticas e críticas.

O processo de escolha das escolas participantes do Programa Escola e Museu é conduzido pela Secretária de Educação, junto à equipe de Extensividade. Já as instituições parceiras são selecionadas com base em dois critérios: 1) instituições que já buscavam construir laços com as escolas da rede municipal de educação; 2) apresentam setor educativo atuante e realizam mediação, objetivando fortalecer o retorno do aluno com as famílias (exemplo: O MAR entrega um voucher aos alunos, garantindo a cortesia do acompanhante).

Na proposta do referido Programa, em janeiro de cada ano, a SME convida

as instituições parceiras para uma reunião e organizam o que será desenvolvido. Posteriormente, convidam os diretores e coordenadores pedagógicos para uma apresentação do projeto, objetivando uma sensibilização e adesão ao mesmo, já que a participação não é obrigatória. Em seguida, os diretores indicam um(a) professor(a) que será responsável pelo projeto em sua escola. O setor de Extensividade realiza um levantamento online das áreas de interesse e estudo dos docentes participantes. A partir de tais informações, são elaboradas as estratégias de mediação para as visitas e formação dos professores e, assim, professores e a equipe técnico-pedagógica das escolas participantes passam por um período de formação e realizam visitas orientadas nos equipamentos culturais antes de realizar o circuito com os alunos do 8º ano (público alvo). Após as visitas com os alunos às sete instituições parceiras, os alunos participam de um concurso de produção textual e realizam ações de multiplicação nas escolas. Por fim, são feitos registros dos resultados das ações pedagógicas nas escolas, cada uma elabora e apresenta um banner no Seminário Conexões Escola e Museu e é realizada uma pesquisa de avaliação online para docentes e alunos participantes, que será ferramenta de replanejamento entre a SME e as instituições culturais parceiras.

Em sua pesquisa, Carvalho (2015) aponta que, em geral, as visitas aos equipamentos culturais são iniciativas individuais dos professores. Dificilmente configuram-se como projeto da escola. Neste caso, o Projeto Museu Escola é inovador e apresenta um avanço em relação às políticas de distribuição cultural porque não é apenas um projeto desenvolvido no interior de uma escola, mas sim uma política da Rede Municipal de Educação do Rio de Janeiro com o potencial de atingir muitas escolas a cada ano.

Dessa forma, o setor de Extensividade caracteriza-se como uma ponte entre a escola e o mundo que a cerca, ou seja, permite que a escola saia de si mesma e que os alunos e professores possam participar de outras experiências que poderão alterar de modo positivo a rotina da escola - antes, durante e depois. É um processo educativo que amplia a relação da escola com a sociedade. Dessa forma, o museu dispõe de condições eficazes para aprofundar esse trânsito que pode existir entre o “eu” e o “mundo fora de mim”.

O Projeto apresenta aspectos positivos, pois amplia a formação cultural dos alunos da rede municipal de educação carioca, buscando construir o hábito de frequentar o museu, tanto em alunos quanto em professores, de modo que os mesmos passam a fazer parte também do grupo denominado, no âmbito da museologia, de audiência espontânea - considerada por Coimbra *et al* (2012), a audiência com maior nível de autonomia sociocultural - e não apenas programada, cujo grau de autonomia sociocultural é intermediário.

Outro aspecto importante dessa política é abordado em estudos como o de Cazelli e Coimbra (2010). Os autores afirmam que a literatura educacional destaca como notável a perda de motivação e de interesse ao longo dos primeiros anos de escolaridade, principalmente no ensino de ciência e de matemática. Neste contexto,

a educação não formal pode ser usada como contraponto à educação formal das escolas. Dando ênfase ao lúdico e ao prazer obtido na própria atividade, a educação não formal se apresenta de modo a contribuir no desenvolvimento da motivação intrínseca para o aprendizado das disciplinas. Mais um ponto de destaque acerca da relevância do projeto é que a ida aos espaços culturais pertencentes ao circuito não se dá buscando uma escolarização dos museus, ou seja, a proposta das visitas não pretende ilustrar os conteúdos programáticos das diferentes disciplinas escolares. Em algumas observações das escolas durante o momento da visita e em conversas com os professores, o movimento percebido é de que alguns docentes desejam que o trabalho nos museus seja realizado levando-se em consideração os conteúdos escolares, enquanto outros professores revelam que os alunos, a partir das descobertas e vivências nos espaços não-formais de educação, estão gerando novas demandas aos professores das escolas, desenvolvendo um percurso inverso, no sentido de levar um novo conhecimento, apresentado a partir das visitas, ao espaço escolar, beneficiando inclusive os alunos que não participaram das visitas.

Outro benefício possibilitado a partir do projeto é a formação docente em serviço. Carvalho (2015) relata que pesquisas desenvolvidas por profissionais de museus ressaltam o quanto a educação não formal está ausente dos currículos docentes de qualquer área. Desse modo, as visitas possibilitadas pela extensividade da SME oportunizam aos professores uma inserção nesses espaços e o questionamento do que é realizado com os alunos e até mesmo um repensar da prática docente a partir das experiências. Essa iniciativa pode também despertar o desejo de buscar mais trocas entre a educação formal e os espaços culturais, objetivando uma formação mais integral dos seus alunos.

No entanto, o Projeto Escola e Museu apresenta alguns fatores limitantes como, por exemplo, o atendimento restrito aos alunos do 8º ano do ensino fundamental e o fato de apenas algumas escolas serem contempladas. Se tal iniciativa da SME apresenta o potencial de ampliar a formação cultural de alunos e professores, por que não ampliar para, pelo menos, uma série pertencente à educação infantil e uma ao primeiro segmento do ensino fundamental? Como bem destaca Carvalho (2014, p. 311), as crianças pequenas merecem um atendimento e um “reconhecimento de que são capazes de frequentar esses espaços, de que têm esse direito - como sujeitos e cidadãos -, de que têm especificidades que precisam ser respeitadas.

Outra questão é a localização de espaços museais nas imediações do Centro e da Zona Sul, o que demanda oferta de transporte e a travessia da cidade dependendo da localização da escola e, por fim, não priorizar os próprios equipamentos culturais da Secretaria Municipal de Cultura. Atravessar a cidade não se apresenta como algo ruim, já que propicia a descoberta e o conhecimento de outros bairros e equipamentos culturais. Porém, é preciso refletir sobre as condições desse deslocamento: segurança, engarrafamento etc. Além disso, é preciso despertar o olhar para os espaços museais do entorno da escola, que serão de mais fácil acesso para um trabalho duradouro.

Entretanto, tais questões não inviabilizam o valor dessa política, mas precisam ser levados em consideração nos momentos de reavaliação. Faz-se necessário também pensar porque as escolas localizadas no Centro e na Zona Sul também não poderiam se deslocar para equipamentos culturais localizados em outras regiões. Seria um ganho territorial para esses alunos.

Também, não podemos deixar de lado a discussão sobre a qualidade da mediação que é realizada nos museus pertencentes ao circuito ofertados aos alunos e professores. É imprescindível ter a dimensão de que a mediação pode fazer toda a diferença tanto para aproximar o público dos espaços não formais de educação quanto para afastá-los por não despertar o sentimento de pertencimento aqueles espaços.

Por fim, é importante questionar qual é o papel do mediador. Seria o de explicar a exposição ou provocar reflexões acerca da mesma? Nesse sentido, a ida dos alunos e professores aos espaços museais pode ser trabalhada a partir da concepção de que são *tabulas rasas* prontas a serem preenchidas por conceitos culturais que desconhecem, arruinando a possibilidade de desenvolver uma boa ação interativa, já que a interatividade foi perdida desde o momento da concepção.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme sinalizado anteriormente, muito se discute acerca da dimensão da formação acadêmica na educação, aspecto de fato relevante no processo de formação dos sujeitos. No entanto, este artigo pretendeu analisar a dimensão da formação cultural, igualmente importante, mas pouco explorada nas pesquisas.

Foram então abordados conceitos como o de cultura e educação não formal, em sua relação com a escola, apresentando documentos legais que ressaltam, garantem e asseguram o direito de acesso a bens culturais pelos sujeitos na busca por uma formação cultural.

Recortando para a cidade do Rio de Janeiro, apresentamos o modo como a questão da formação cultural tem sido contemplada nos últimos anos pelas distintas gestões, focando no Programa Escola e Museu – política pública adotada desde 2013 pelo governo municipal.

Após análise da proposta do Programa e do acompanhamento de algumas das visitas realizadas pelas escolas aos museus participantes, foi possível constatar que é uma ação voltada para a equidade; amplia a formação cultural dos alunos; estimula a audiência espontânea; estimula a aprendizagem prazerosa; não enfatiza a escolarização museal e promove a formação docente em serviço.

Por outro lado, o Projeto também apresenta aspectos que precisam ser melhorados e que foram apontados nos relatos dos docentes, tais como: o atendimento restrito aos alunos do 8º ano; número reduzido de escolas participantes; concentração dos equipamentos culturais na zona sul e no centro da cidade; problemas relacionados

ao transporte e ao deslocamento; o tempo aligeirado para o circuito ser realizado.

Ao longo do trabalho de campo foi possível perceber o encantamento dos alunos com os equipamentos culturais, com as descobertas de novas áreas da cidade, com a possibilidade de viverem novas experiências. Mais uma vez fica evidente que, para os alunos que estudam na rede pública de ensino, a escola faz diferença no acesso aos equipamentos culturais.

REFERÊNCIAS

ARROYO, M. G. Os educandos, seus direitos e o currículo. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental. **Indagações sobre currículo**. Versão preliminar. Brasília, p. 51-81, 2006.

CARVALHO, C. “Criança menorzinha... Ninguém merece!”: Políticas de infância em espaços culturais. IN: ROCHA, Eloisa e KRAMER, Sonia (orgs) **Educação Infantil: Enfoques em diálogo**. 3ª. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2014.

Espaços de cultura e formação de professores /monitores. In: LEITE, M. I.; OSTETTO, L. E. (Orgs). **Museu, educação e cultura: Encontros de crianças e professores com a arte**. Campinas/SP: Papyrus, p. 117-139, 2005.

CARVALHO, C.; PORTO, C. Crianças e adultos em museus e centros culturais. In; KRAMER, S.; NUNES, F.; CARVALHO, C. **Educação Infantil: formação e responsabilidade**. Campinas/SP: Papyrus, 2013.

CAZELLI, S. Jovens e escolas: quais os efeitos dos diferentes capitais no acesso a museus? In: RIBEIRO, L. C. de Q. et al (Orgs.). **Desigualdades urbanas, desigualdades escolares**. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 175-216, 2010.

CAZELLI, S.; COIMBRA, C. A. Q. Avaliar as ações educativas em museus: como, para quê e por quê? In: ENCONTRO NACIONAL DA REDE DE EDUCADORES EM MUSEUS E CENTROS CULTURAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1., 2007, set.17-18: Rio de Janeiro, RJ. **Anais...** p. 165-187. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2010. (Coleção FCRB Aconteceu; 10).

COIMBRA, C. A. Q.; CAZELLI, S.; FALCÃO, D.; VALENTE, M. E. Tipos de audiência segundo a autonomia sociocultural e sua utilidade em programas de divulgação. **Tempo Brasileiro**, v. 188, p. 113-124, 2012.

Da Matta, Roberto. Você tem cultura? **Jornal da Embratel**. Rio de Janeiro, 1981.

Estatuto de Museus. **CONSELHO INTERNACIONAL DOS MUSEUS-ICOM**, 2004.

MULTIRIO. **Centro de Informações Multieducação**. Disponível em: <http://portalmultirio.rio.rj.gov.br/cime>. Acesso em: 16 de julho de 2011.

KRAMER, S. & CARVALHO, C. Dentro e fora do museu: de ser contemplador, colecionador, mediador. In: SANCHES, J.; ALMEIDA, R. & FERREIRA-SANTOS, M. (Orgs.). **Artes, museu e educação**. 1ª ed. Curitiba: CRV, 2012, p.25-34.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. **Multieducação – Núcleo Curricular Básico**. Rio de Janeiro, 1996.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. Multieducação: **Relações de Ensino (Série Temas em Debate)**. Rio de Janeiro, 2007.

A DESIGUALDADE DE GÊNERO QUE REFLETE NO ENCARCERAMENTO FEMININO BRASILEIRO

Josiane Pantoja Ferreira

Universidade do Estado do Ceará.
Fortaleza-CE.

Maria Helena de Paula Frota

Universidade do Estado do Ceará.
Fortaleza-CE.

GENDER INEQUALITY REFLECTING IN BRAZILIAN FEMALE INCARCERATION

ABSTRACT: The present article is the result of the discipline Inequalities in Gender, Generation and Ethnicity, taught in the Professional Master in Planning and Public Policies of the State University of Ceará-UECE. The work takes an approach on the population growth of Brazilian female imprisonment, analyzing the situation of prejudice of women in the labor market and showing that the woman imprisoned also suffers from discrimination. The bibliographic research developed in this work is based on the National Survey of Penitentiary Information of MJ/DEPEN; The National Household Sample Survey (PNAD), from IBGE (2017), which conducted a study on the labor market. Therefore, the prison for women expresses and reveals the gender inequality present in different social spaces.

KEYWORDS: Woman arrested, Labor market, discrimination.

RESUMO: O presente artigo é fruto da disciplina Desigualdades em Gênero, Geração e Etnia, ministrada no Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará – UECE. O trabalho faz uma abordagem sobre o crescimento populacional do aprisionamento feminino brasileiro, analisando a situação de preconceito da mulher no mercado de trabalho e mostrando que a mulher presa também sofre com a discriminação. A pesquisa bibliográfica desenvolvida, neste trabalho, tem como base o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do MJ/DEPEN¹; a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE (2017), que realizou um estudo sobre o mercado de trabalho. Portanto, o cárcere para mulheres exprime e revela a desigualdade de gênero presente em diferentes espaços sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Mulher presa, Mercado de trabalho, discriminação.

1 | INTRODUÇÃO

A população feminina no Brasil, segundo o IBGE é superior numericamente a masculina. Na atualidade as mulheres desempenham

1 Ministério da Justiça – MJ e Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN

inúmeras atividades que perpassam pela economia, política, intelectualidade, ou seja, por todas as esferas da sociedade, antes reservada somente aos homens. Apesar da crescente participação das mulheres no mundo do trabalho, de modo geral, a desigualdade de gênero ainda persiste.

As disparidades de gênero, são apresentadas em diversos indicadores socioeconômicos, como por exemplo, os dados apresentados pelo Fórum Econômico Mundial, pela Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe – CEPAL, pelos dados da População Economicamente Ativa – PEA, pelos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, pela Pesquisa Mensal de Emprego – PME e outros. Essa pesquisa abordara os dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do MJ/DEPEN e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, do IBGE (2017).

Portanto, ao examinar os dados do MJ/DEPEN e da PNAD, observa-se que as mulheres, ainda são vítimas de discriminações e preconceitos, tanto na sociedade “livre” como na penitenciária, pois no ambiente carcerário existe uma relação assimétrica entre homens e mulheres, o que ocasiona violações de direito das mulheres privadas de liberdade.

2 | O CRESCIMENTO POPULACIONAL DO APRISIONAMENTO FEMININO BRASILEIRO

O sistema penitenciário feminino não é tão diferente do masculino quando comparada a situação de infraestrutura, pois no sistema feminino nos deparamos com infraestruturas precárias, sem iluminação, sem ventilação, péssimas condições de higiene, excesso de lotação, dentre outras mazelas, tornando-se um espaço propício ao contágio e proliferação de doenças. Diante deste panorama, uma pessoa que inicia o cumprimento da pena com saúde, provavelmente sairá da penitenciária com a saúde física e/ou mental comprometida. Essa realidade tende a se ampliar cada vez mais, caso não seja viabilizado políticas públicas para esse ambiente (MJ/DEPEN, 2015).

O Brasil apresentava no ano de 2014, segundo o DEPEN, a quinta maior população de mulheres presas no mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos, China, Rússia e Tailândia. A imagem abaixo revela os 10 países com maior número de mulheres encarceradas.

PAÍS	POPULAÇÃO FEMININA	PRISIONAL	TAXA DE APRISIONAMENTO POR 100 MIL HABITANTES
ESTADOS UNIDOS	205.400		64,6
CHINA	103.766		?
RÚSSIA	53.304		36,9
TAILÂNDIA	44.751		66,4

BRASIL	37.380	18,5
VIETNÃ	20.553	22,2
MÉXICO	18.188	1,4
FILIPINAS	13.440	10,3
MYANMAR	10.277	18,8
COLÔMBIA	8.482	17,1

Tabela 3. Informações prisionais dos dez países com maior população prisional feminina do mundo (modificado – MJ-DEPEN, 2015).

Fonte: INFOPEN/MJ, 2015.

Segundo o MJ/DEPEN (2015), a população de mulheres encarceradas brasileiras apresenta um crescimento avassalador, em contrapartida as políticas públicas e o ambiente prisional não estão preparados para oferecer o mínimo a essas mulheres. Essas, em sua grande maioria, permanecem cumprindo suas penas em lugares inadequados. O Estado, não consegue prover a quantidade necessária de penitenciárias com destinação específica, e elas acabam cumprindo sua sentença em ambiente misto, o que contribui com o desrespeito as individualidades das mulheres em restrição de liberdade, e faz com que elas recebam o mesmo tratamento disponibilizado aos homens.

A prisão, historicamente, é um lugar habitado majoritariamente por homens, porém, atualmente é alarmante o crescimento da população feminina nas penitenciárias. O sistema penitenciário brasileiro tem 37.380 mulheres presas. No período de 2000 a 2014 a população feminina aumentou 567,4%, em contrapartida, a média de crescimento masculino, no mesmo período, foi de 220,20%. Isso revela o crescimento descomunal do aprisionamento feminino. (MJ-DEPEN, 2015).

O cometimento de ilícitos por mulheres cresce vertiginosamente, e, por conseguinte, sua presença nas penitenciárias. Como dito, em sua grande maioria não tendo estabelecimento próprio para cumprimento da pena. Os dados levantados pelo INFOPEN revelam que há 1.070 unidades masculinas, o que representa um percentual de 76%. Nas outras destinações há o indicativo de 238 estabelecimentos mistos 17% e 103 estabelecimentos femininos 7%, evidenciando, assim, que a grande maioria das mulheres presas está cumprindo pena em estruturas mistas (MJ-DEPEN, 2015). Para melhor visualização dessa realidade verifica-se o gráfico dos estabelecimentos prisionais:

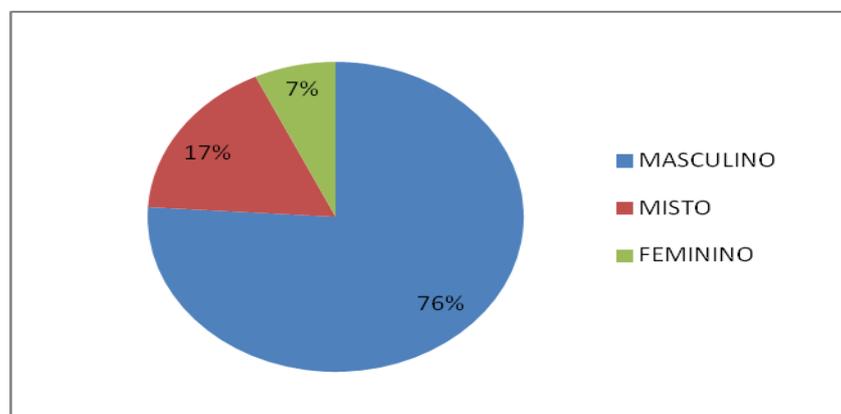


Figura 6. Estabelecimentos Prisionais no Brasil

Fonte: MJ-DEPEN, 2015.

Esses dados desobedecem a Constituição Federal art 5º, XLVIII, que preconiza que “a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado”, esse direito também é assegurado na Lei de Execuções Penais, Código Penal e outras normativas inclusive internacionais (BRASIL, 1988).

Porém, sua efetivação deixa muito a desejar, pois é obrigação do Estado construir estabelecimento prisional em quantidade adequada a situação de gênero, para que não falte vaga para acomodar a demanda que lhe é imposta. A construção de penitenciárias, voltadas para o público feminino é essencial para a criação de políticas públicas específicas, que respeitem as individualidades desse segmento.

Portanto, a presença feminina nas penitenciárias ainda é considerada pequena em relação aos homens, e isso não pode ser usado como justificativa para que os direitos das mulheres encarceradas permaneçam sendo negligenciados. De acordo DEPEN, as mulheres presas já representam 6,5% da população carcerária. Logo, é fundamental que suas especificidades sejam respeitadas no ambiente prisional e na sociedade em geral (MJ-DEPEN, 2015).

3 | A CONDIÇÃO DA MULHER NA SOCIEDADE E NO CÁRCERE

Ao constatar, o crescimento do aprisionamento feminino, e analisar juntamente com a síntese de indicadores sociais uma análise das condições de vida da população brasileira do IBGE (2017), identifica-se que as mulheres são tratadas de forma desigual tanto na sociedade “livre” como no ambiente prisional, pois as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizou um estudo sobre: O mercado de trabalho, padrão de vida, distribuição de renda, mobilidade ocupacional e educacional. Esta pesquisa mostrou que as mulheres figuram entre os grupos de maior vulnerabilidade, grupo este composto por: pretos ou pardos, jovens e população ocupada menos escolarizada. (IBGE, 2017).

No estudo referente ao nível de desocupados, ou seja, desempregados, a desocupação por cor ou raça, os pretos e pardos representam 62,6%, com relação ao gênero e as mulheres aparecem com o índice de 50,1%. Nesse sentido, as mulheres jovens são as que mais sofrem com a desocupação, uma vez que:

(...) é na categoria mulher de 16 a 29 anos que a taxa de desocupação atingiu o nível mais alto dentre todos os grupos populacionais, com 24,0%. Tal incremento representou 2,2 milhões de mulheres a mais em 2016 que procuraram e não encontraram ocupação, em relação a 2014. (IBGE, 2017, n.p)

Vale ressaltar, que os Estados que registraram os maiores índices nas taxas de desocupação foram o Amapá e a Bahia, ambos com 15,6%. É relevante destacar também, que os maiores índices de desocupação por cor ou raça, são das populações preta ou parda, que estão localizadas nos Estados do Amapá, Bahia e Pernambuco e figuram com índices acima de 16,0%. (IBGE, 2017).

Segundo o IBGE 2017, o percentual da desocupação do sexo feminino é superior ao masculino em todas as unidades da federação, os Estados que possuem os maiores índices são: Amapá, Amazonas e Bahia com índices acima de 18,0%. O IBGE, ao analisar a subutilização da força de trabalho revelou também que as mulheres figuram com 25,1% dos índices de subutilização da força de trabalho, enquanto que para os homens essa taxa é de 17,2%.

Verifica-se, na pesquisa realizada pelo IBGE, que a mulher apesar de sua crescente participação no mundo do trabalho, ainda enfrenta dificuldades para conseguir um emprego. A inserção do público feminino no mercado de trabalho ocorre por diversos fatores, como a necessidade econômica, onde a pessoa se ver obrigada a laborar para contribuir com o orçamento familiar. A falta de acesso da mulher ao mercado de trabalho, pode contribuir com a sua inserção no mundo da criminalidade, segundo Marx (2006, p.15) “Os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem segundo a sua livre vontade; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado”.

Nesse sentido, as contingências sociais, como o desemprego, podem influenciar a atitude das pessoas, de acordo com o INFOPEN, os delitos mais praticados por mulheres são os que trazem um proveito econômico imediato, como o tráfico de drogas, roubo e furto, conforme o gráfico a seguir:

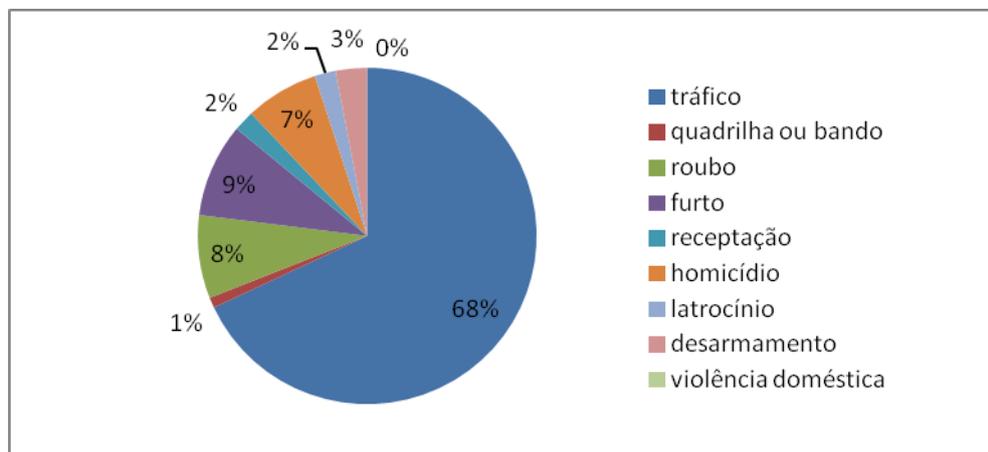


Figura 7. Crimes praticados pelas mulheres

Fonte: MJ/DEPEN, 2015.

O tráfico de droga desponta com 68%, como o delito que mais leva as mulheres para a prisão, esse índice elevado é devido a diversos fatores, segundo Carvalho e Jesus (2012, p. 178), “(...) esse envolvimento se desencadeia a partir da ligação afetiva da mulher com um traficante e que, por uma razão específica, ficou impedido de fazê-lo e permitiu que a mulher ocupasse esta função para complementação da renda familiar”.

Nesse viés, Moura (2012, p.132) sinaliza que:

(...) o desemprego estrutural e o estado de absoluta necessidade de meios para prover a sobrevivência pessoal e/ ou da família constituem os maiores responsáveis pela inserção das mulheres no “negócio da droga”. Desta forma, o tráfico passa a constituir facilmente a estratégia de sobrevivência. Entendo que refletir a questão do tráfico de drogas, considerando a exclusão social, não significa associar pobreza a criminalidade, mas dar visibilidade ao fato de que os que não pertencem à categoria de excluídos, os verdadeiros donos de tão rentável negócio, ficam intocáveis, sem qualquer sanção penal.

Essas narrativas retratam e representam, que a falta de acesso das mulheres ao mercado de trabalho formal, faz com que as mulheres encontrem no crime uma fonte para a subsistência.

Nesse enfoque, França (2013, n.p) relata que as exigências e dificuldades impostas pelo mercado de trabalho acabam por colaborar com a inserção da mulher no mundo do crime, pois:

(...) o tráfico de drogas aparece como uma alternativa viável, pois é capaz de oferecer um retorno financeiro mais rápido às mulheres que em face da baixa escolaridade, não conseguem uma colocação no mercado de trabalho ou quando conseguem, recebem uma remuneração ínfima.

A pesquisa do IBGE (2017), revela que as mulheres que usufruem de sua liberdade encontram dificuldades para acessar e permanecer no mercado de trabalho, situação que se agrava ainda mais para as mulheres encarceradas, pois se antes do aprisionamento a colocação no mercado de trabalho para as mulheres já era precário, essa situação, se torna ainda mais difícil para as mulheres que cumpriram penas em

estabelecimentos prisionais, devido ao “(..) estigma que passam a carregar e pela organização social falha e preconceituosa a que foram submetidas.” (FRANÇA 2013, n.p)

O ambiente prisional, estigmatiza, oprime e discrimina muito mais as mulheres que os homens, as políticas públicas sociais voltadas para os encarcerados são pensadas e planejadas predominantemente para os homens, deixando de lado as peculiaridades do público feminino, que por inúmeras vezes têm seus direitos e sua dignidade violada. É fundamental, portanto, olhar de forma singularizada para o ambiente feminino, a fim de explicitar nas legislações os direitos das mulheres encarceradas (CASTILHO, 2007).

No Brasil, numericamente as mulheres são superiores aos homens, porém, as políticas públicas também refletem o contexto histórico e social da invisibilidade feminina, seja na sociedade “livre” ou no cárcere, nesse sentido, é imprescindível que haja mudanças plausíveis em nosso país, e as políticas públicas que evidencie e respeite a realidade da diversidade de gênero é capaz de contribuir significativamente com a superação da discriminação e violação de direitos tanto na sociedade extramuros como na intramuros.

Cumprе ressaltar, que de acordo com França (2013, n.p), “O cárcere feminino exprime e revela as desigualdades de gênero presente nos diferentes espaços sociais, mas que ganha maior proporção se considerarmos as desigualdades sociais, econômicas e étnico-raciais”. Por isso, é fundamental um olhar diferenciado onde as mulheres encarceradas possam sair da invisibilidade e ter seus direitos respeitados. Dessa forma, é necessário promover e incentivar nos presídios a escolarização e a capacitação profissional das mulheres prisioneiras, para que ao sair do cárcere seja possível sua colocação no mercado de trabalho.

A Lei de Execução Penal prevê que a assistência educacional compreenderá a instrução escolar e a formação profissional, da pessoa privada de liberdade, e assegura que o Estado deve fornecer à pessoa privada de liberdade assistência educacional, com a finalidade de prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade. É fundamental a escolarização das mulheres encarceradas, tendo em vista que a maior parte das mulheres presas possui um grau de escolaridade baixíssimo, sendo elucidado no presente gráfico da escolaridade da população prisional brasileira:

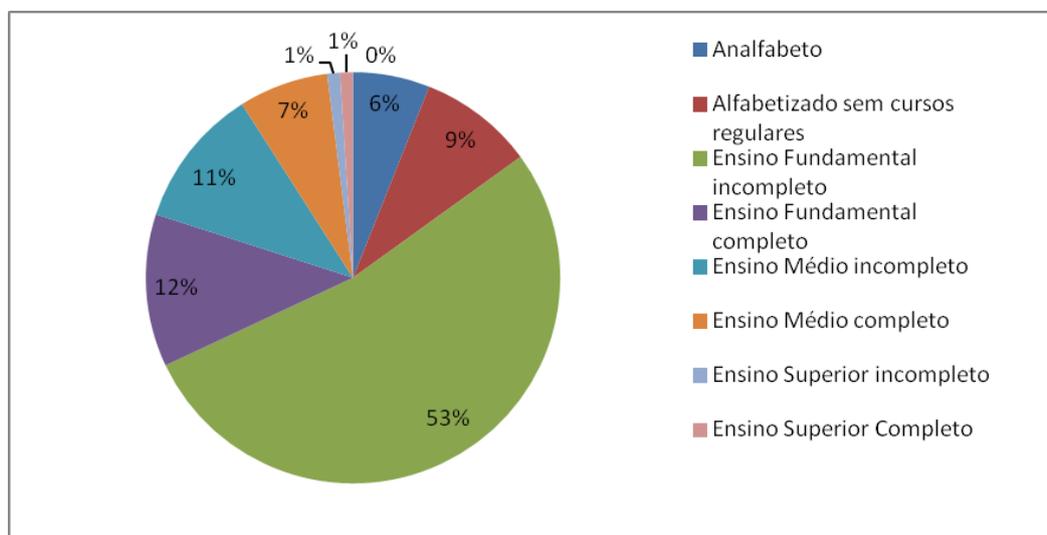


Figura 4. Escolaridade da população prisional brasileira

Fonte: INFOPEN/MJ, 2015.

Conforme os dados 53% dos detentos brasileiros possuem somente o ensino fundamental incompleto, se somarmos a esse percentual os analfabetos, os alfabetizados sem cursos regulares e os que possuem o ensino fundamental completo chegar-se-á a um percentual de 80%, uma porcentagem um tanto inquietante visto que isso representa um público com nenhuma ou pouca escolarização. “Um dado preocupante se considerarmos que a educação possibilita a melhoria da formação humana e contribui para a ascensão socioeconômica” (OLIVEIRA, 2014, P. 84).

A capacitação profissional é uma das exigências do mercado de trabalho, logo, a oferta de escolarização e cursos de capacitação profissional, no interior dos presídios, são fundamentais para contribuir com o processo de inserção das mulheres encarceradas no mercado de trabalho. Pois, ao receber o alvará de soltura, a luta para acessar o mundo do trabalho não será fácil, tendo em vista que a cada dia está mais acirrada a competição, e quem não tem capacitação e carrega o estigma de ex-presidiária fica mais difícil ter uma oportunidade de emprego (DI PIERRO, 2005).

A condição da mulher na sociedade também se reflete no cárcere, segundo dados do IBGE as mulheres são o grupo da sociedade mais vulnerável, sem acesso ao mercado de trabalho, principalmente as mulheres na faixa etária de 16 a 29 anos, de cor negra e de baixa escolaridade. O perfil da mulher livre, sem oportunidade de emprego, coincide com o perfil das mulheres presas, que cumprem pena nas penitenciárias brasileiras, uma vez que, as mulheres em privação de liberdade, segundo o MJ/DEPEN (2015), são jovens de 18 a 29 anos, representando um percentual de 50%, de cor negra 67%, de baixa escolaridade, de baixa renda, possuem filhos, e antes do encarceramento exerciam suas atividades laborais na informalidade, e eram responsáveis pelo sustento da família.

Portanto, para no mínimo amenizar essa realidade, rugosa, áspera e terrificante da desigualdade de gênero, e vislumbrarmos a construção de uma sociedade

onde as pessoas e as legislações que regem o Brasil sejam menos rugosas e arestosas; a criação, implementação, fiscalização e avaliação das políticas públicas comprometidas com a realidade social são fundamentais.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do trabalho foi exposto de acordo com as informações do DEPEN que as mulheres presas já representam 6,5% da população carcerária, a presença feminina nas penitenciárias ainda é considerada pequena em relação aos homens, e isso não pode ser usado para justificar a violação dos direitos das mulheres encarceradas.

As mulheres prisioneiras têm necessidades e peculiaridades que são por sua natureza específica do gênero feminino, e isso não pode ser negligenciado, pois, a maneira como as mulheres formam suas ligações familiares, bem como se relacionam com o crime ocorrem de forma diferenciada. No entanto, no percorrer da história, observa-se, que o ambiente prisional é preparado para que sua engrenagem funcione para atender aos interesses do público masculino, deixando de lado as peculiaridades do universo feminino.

É fundamental que o Estado tenha um olhar diferenciado para as penitenciárias femininas, a fim de desenvolver políticas públicas para essa população, no sentido de amenizar essa discriminação e explicitar nas legislações os direitos das mulheres encarceradas, bem como estimular a criação de cursos de capacitação profissional que abarque as mulheres em restrição de liberdade, para que ao sair do ambiente penitenciário possam conseguir uma colocação no mercado de trabalho.

A capacitação profissional é uma das exigências do mundo do trabalho, logo a oferta de escolarização e cursos de capacitação profissional no interior dos presídios é fundamental, para cooperar com o processo de inserção das mulheres no mercado de trabalho, pois a luta para acessar e permanecer no mercado do trabalho está cada dia mais difícil, e a situação se agrava no caso das mulheres que já passaram pelo cárcere.

Portanto, o ambiente prisional feminino elucida as desigualdades de gênero presente nos diferentes espaços sociais. A partir do estudo a respeito da presença feminina no mercado de trabalho, observa-se que a sociedade ainda relega um papel secundário as mulheres, é isso contribui com a discriminação e violação de direitos, tanto no mundo extramuros e intramuros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Brasília: Senado Federal, 2001. 407p.

_____. Lei de Execução Penal. Lei Nº 7.210 de 11 de julho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 16 Jan. 2018.

_____. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias INFOPEN-junho 2014**. Disponível em:< http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/relatorio_depen.pdf> Acesso em 08 jan. 2018.

_____. IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira**, 2017. Não paginado. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>. Acesso em: 12 Jan. 2018.

CARVALHO, Denise; JESUS, Maria Gorete Marques de. **Mulheres e o tráfico de drogas: um retrato das ocorrências de flagrante na cidade de São Paulo**. Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília, Edição 9 – Maio/2012. Disponível em: www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/download/2285/188. Acesso em 13 de Jan. 2018

DI PIERRO, M.C. Trajetória recente da educação de jovens e adultos na América Latina e Caribe. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n.134, maio/ago. 2008.

FRANÇA, Marlene Helena de Oliveira. **Prisão, Tráfico e Maternidade: um estudo sobre mulheres encarceradas**. Tese (doutorado em Sociologia). João Pessoa-PB, UFPB, 2013. Não paginado. Disponível em: <http://tede.biblioteca.ufpb.br/bitstream/tede/7302/1/arquivototal.pdf>. Acesso em 13 de Jan. 2018.

MARX, Karl. Dezoito de Brumário. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MOURA, Maria Juruena de. **Porta Fechada, Vida Dilacerada – Mulher, tráfico de drogas e prisão: estudo realizado no presídio feminino do Ceará**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade). UECE, Fortaleza, 2005. Disponível em: http://www.uece.br/politicasuece/dmdocuments/dissertacao_juruena_moura.pdf. Acesso em: 23 de ago. 2017.

OLIVEIRA, Leandra Salustiana da Silva. **Educação prisional: um estudo do processo educativo dos presos do regime semiaberto**. Dissertação (Mestrado em Educação). Paranaíba, MS:UEMS, 2014. Disponível em: http://www.uems.br/pgedu/arquivos/1_2014-09-02_09-45-52.pdf. Acesso: 29 de março de 2017.

ATUAÇÃO DAS MULHERES EM CARGO DE LIDERANÇA EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO

Priscila Terezinha Aparecida Machado

Instituto Federal do Mato Grosso

Alta Floresta – MT

RESUMO: O presente artigo teve por objetivo analisar a atuação das mulheres em cargos de liderança no âmbito de uma Universidade Estadual. A pesquisa configura-se como qualitativa e utiliza-se da estratégia de estudo de caso e foi realizada com um grupo de participantes de 23 mulheres, chefes de departamentos dos centros de estudos. Os resultados apontaram que não há distinções visíveis quanto ao gênero em relação à escolha do cargo de liderança, e apresentou ainda que as mulheres apesar de todo esforço, não se sentem chefes devido à falta de autonomia, recursos, assim como a burocratização, estes por sua vez, derivados de instituições públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Mulheres; Cargos de liderança; Instituição Pública de Ensino.

PERFORMANCE OF WOMEN IN LEADERSHIP POSITION IN A PUBLIC INSTITUTION OF EDUCATION

ABSTRACT: This article aims to analyze the performance of women in leadership positions

within a State University. The research appears as qualitative and strategy as case study and was conducted with a sample of 23 women, heads of departments of study centers, for the analysis of data the guiding categories from the objectives were used. The results showed that there are no visible distinctions as to gender in relation to choice of leadership position, and still showed that women despite all efforts, not feel heads due to lack of autonomy, resources and excessive bureaucracy, derived from public institution.

KEYWORDS: Women's; Leadership Positions; Public Institution of Education.

1 | INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, um processo de mudanças de paradigmas no que diz respeito às identidades feminina e masculina, especialmente no que se refere aos papéis sociais desempenhados e aos espaços ocupados por ambos os sexos, vem ganhando destaque e gerando alterações não apenas na vida dos indivíduos, como também na dinâmica familiar, no mercado de trabalho e na sociedade como um todo.

Este trabalho se justifica, devido a uma expressiva entrada de mulheres no mercado de trabalho e, mais recentemente, assumindo

postos de liderança. Tradicionalmente, em função da própria cultura masculinizada da sociedade, tendo em vista as atribuições domésticas, delegadas às mulheres, quem ocupava cargos de comando eram os homens. Ao longo dos anos o papel da mulher se modificou, anteriormente ela assumia somente as funções básicas: procriação, educação e trabalhos domésticos, no entanto, hoje ela se faz presente em todos os campos, percebe-se que em algumas áreas elas são muito mais evidentes, como por exemplo, a docência, apesar desse paradigma estar se tornando igualitário quanto ao gênero.

A questão que instiga essa pesquisa é justamente saber sobre a inserção delas no cargo de liderança, como se sentem e se vêem neste cargo, que dificuldades enfrentam ao atuar nesta posição, bem como de que modo são vistas pelos seus subordinados ao serem chefiados por uma mulher. Sendo assim buscará responder a seguinte questão de pesquisa: Como vem sendo caracterizado a atuação das mulheres em cargos de liderança em uma Instituição Pública de ensino?

Para tanto, este trabalho divide-se em cinco seções. A primeira delas é a presente introdução; na segunda apresenta-se a fundamentação teórica trazendo conceitos que norteiam a pesquisa; na terceira a metodologia utilizada no estudo; na quarta a discussão dos resultados, apresentando a atuação das mulheres e as suas particularidades e por fim as considerações finais. .

2 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Liderança

Os líderes causam impacto expressivo na vida das pessoas e das organizações, na tentativa de melhor se compreender tal fenômeno, o tema liderança tem sido alvo de muitas pesquisas e estudos.

A liderança está em todos os lugares, mas nenhuma pessoa parece poder definir ou atingir com perfeição do que é composta uma boa liderança. Observa-se nas várias culturas ao redor do planeta, inclusive nas mais primitivas, que a liderança existe entre todas as pessoas, ainda que com culturas, raças ou crenças distintas, ou seja, ela está no inconsciente coletivo (ASANOME, 2001).

Para Bowditch (1997, p. 118), a liderança pode ser considerada como “um processo de influência geralmente de uma pessoa, por meio do qual um indivíduo ou grupo é orientado para o estabelecimento e atingimento de metas”.

Liderança é o papel de encorajar e ajudar os outros a trabalhar entusiasticamente na direção dos objetivos. É o fator humano que ajuda um grupo a identificar para onde ele está indo e, assim, motivar-se em direção aos objetivos.

Sem liderança, uma organização seria somente uma confusão de pessoas e máquinas, do mesmo modo que uma orquestra sem maestro seriam somente músicos e instrumentos. A orquestra e todas as outras formas de organizações requerem liderança, para desenvolverem ao máximo seus preciosos ativos (DAVIS; NEWSTROM, 1992, p. 150).

Portanto, a liderança estabelece uma estratégia de aprendizado sucessivo. Nesta perspectiva, um líder, em posições estratégicas, intermediárias ou na base das pirâmides empresariais, precisa englobarem outras pessoas preparadas a enfrentar o desafio, assentar seus valores, transformar as perspectivas e instruírem-se novos hábitos. O líder expõe-se e conduz. A liderança não concerne apenas ao líder. A fim de que ela haja, é necessária união ao líder. Deve existir inter-relação entre a visão e as ações do líder com as necessidades e desejos de um determinado grupo e época.

2.2 O Universo Feminino

O termo gênero ganhou um novo significado a partir do movimento feminista americano, que usou o conceito para distinguir a condição biológica de ser homem e mulher, ou seja, o sexo de uma pessoa, da herança sociocultural das diferenças entre sexos.

De acordo com Scott (1995) as feministas americanas utilizaram o conceito de gênero para enfatizar o caráter fundamentalmente social das distinções baseadas no sexo e rejeitar o determinismo biológico implícito nos termos sexo ou diferença sexual.

Ainda Louro (1997, p. 22) evidencia que através do conceito de gênero busca-se rejeitar o determinismo biológico e recolocar o debate da ‘invisibilidade’ do trabalho das mulheres no campo do social, uma vez que é nele que “(...) reproduzem as relações (desiguais) entre os sujeitos. As justificativas da desigualdade precisariam ser buscadas [...] nos arranjos sociais, na história, nas condições de acesso aos recursos da sociedade, nas formas de representação”.

Beauvoir (1980) descreve que a história atribui à mulher um papel negativo, de limitação e sem reciprocidade, cujo conhecimento (ou falta dele!) se dá por conta da condição de ser mulher: “havia uma vertical absoluta em relação à qual se definia oblíqua, há um tipo humano absoluto que é o tipo masculino” (BEAUVOIR, 1980, p. 9-10).

Para a mulher era designado apenas o papel de esposa, onde sua felicidade estava atrelada a um casamento.

Tudo encoraja ainda a jovem a esperar do “príncipe encantado” fortuna e felicidade de preferência a tentar sozinha uma difícil e incerta conquista. (...) Os pais ainda educam suas filhas antes com vista ao casamento do que favorecendo seu desenvolvimento pessoal. E elas vêem nisso tais vantagens, que o desejam elas próprias (BEAUVOIR, 1980, p. 176).

Alves (1985) corrobora dizendo que o feminismo apareceu com o intuito de libertação das camadas da população que eram oprimidas por sua condição sexual,

assim, “o feminismo procurou, em sua prática enquanto movimento superar as formas de organização tradicionais, permeadas pela assimetria e pelo autoritarismo” (ALVES, 1985, p. 8).

A mulher que emergiu do feminismo deixou de ser um simples objeto sexual e se submeter aos caprichos dos homens para vencer-nos mais diversos setores e alcançar reconhecimento profissional de todos os lados, sendo vista em alguns ambientes como mais eficientes, focadas e preparadas para resolução de conflitos.

2.3 Mulheres em Cargos de Liderança

É cada vez maior o número de mulheres no mercado de trabalho. De acordo com a Dieese (2002), a inserção das mulheres no mercado de trabalho cresce a cada ano no Brasil, mas, apesar de terem nível médio de escolaridade maior do que o dos homens enfrentam mais dificuldades para encontrar emprego, sofrem com taxas de desemprego maiores, ocupam menos cargos de chefia, além de receberem salários mais baixos. Em 2013 segundo a Dieese (2014) 59,1% dos empregos ocupados por pessoas com ensino superior completo eram destinados a mulheres e quanto à remuneração receberam, em média, 17,7% menos que os homens, patamar semelhante ao dos anos anteriores, com isso fica evidencia a persistência de um patamar inferior quanto à remuneração.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) em seu relatório *Women in Business and Management: Gaining Momentum* (Mulheres em Gestão e Negócios: ganhando impulso) afirma que a participação das mulheres em cargos de chefia de empresas no mundo aumentou consideravelmente em 20 anos. O documento mostra que no Brasil, a mão de obra feminina neste nível chegou a 37,3% em 2012. Mas que hoje se concentra em entre 5% e 10%, assim como a China, Itália, México e Espanha, os melhores desempenhos foram registrados na Finlândia, na Noruega, no Reino Unido e na Suécia com mais de 20% das mulheres em altas posições nas empresas. Ressalta ainda que há muito a ser feito para que a igualdade de gêneros nos locais de trabalho seja atingida, especialmente em altos cargos (OIT, 2015).

Bruschini (1993) e Castilho (2006) destacam ainda que mesmo que as mulheres façam a mesma atividade que o homem, elas ainda possuem remunerações menores. Encontram maiores dificuldades para ocupar cargos de liderança e são mais vulneráveis, estatisticamente falando, a entrar no mercado informal. Melo (2002) confirma esse fato comentando que, apesar da participação crescente das mulheres em cargos gerenciais, o espaço gerencial ainda é caracterizado como masculino.

Autores como Carvalho, Carvalho e Carvalho (2001) em suas críticas atingem a existência do Fenômeno Teto de Vidro no âmbito das organizações onde conceituam que apesar dos discretos avanços arduamente obtidos em anos recentes, a relação hierárquica reflete-se ainda em mecanismos de segregação tão explícitos como a ampla desconexão nas oportunidades de carreira ou “tão discretos como a gradual

ascensão profissional da executiva” (CARVALHO, CARVALHO E CARVALHO, 2001, p. 6).

A elevação na carreira é impedida por aspectos socioculturais não muito perceptíveis, relacionados ao gênero e não à qualificação e competência da mulher, como a desconfiança de seu potencial ou a crença de que os homens seriam mais apropriados para ocuparem cargos mais elevados na hierarquia das organizações. Esse fenômeno é denominado teto de vidro (STEIL, 1997). Para ultrapassá-lo, as mulheres têm que mencionar uma nova identidade que se adapte ao ambiente que as organizações lhes propiciam (BELLE, 1993).

Percebe-se, portanto, que o caminho não está completamente aberto, destacando-se que o investimento psíquico delas parece ser maior que o da maioria dos homens buscando o mesmo cargo, principalmente, quando se trata da combinação com o recinto doméstico. Tudo isso faz com que as mulheres necessitam literalmente serem malabaristas, equilibristas e um pouco mágicas para, ao mesmo tempo em que negociam permanentemente um lugar melhor para si, tenham capacidade de garantir um tempo pessoal capaz de ligá-las com a fonte de renovação.

3 | PERCURSO METODOLÓGICO

Esta pesquisa buscou discutir sobre a atuação das mulheres em cargos de liderança dentro de uma instituição Pública de Ensino, para tal objetivo foi utilizada a metodologia qualitativa, neste sentido este estudo não buscou a quantificação e generalização, e sim a profundidade e qualidade dos dados analisados. Dessa forma, o próprio objeto de estudo foi quem direcionou o método mais apropriado para analisá-lo (GODOI; MELLO; SILVA, 2006).

Ainda esta pesquisa trata-se de um caráter exploratório e descritivo. “A pesquisa exploratória busca apenas levantar informações sobre um determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objetivo” (SEVERINO, 2011. p.123); sendo que a pesquisa descritiva tem em sua essência relatar os diversos fenômenos ou população, consistindo em um perfil de levantamento de coleta de dados, tais como questionário e observação sistemática, sempre relacionando os dados obtidos com os objetivos já apresentados (SILVA; MENEZES, 2005).

A estratégia utilizada foi a do estudo de caso, pois visa compreender uma realidade específica que é a do Departamento de Centro de Estudos de uma Universidade Pública e se baseia em Godoy (2006, p. 121) que evidencia que o “estudo de caso deve estar centrado em uma situação ou evento particular cuja importância vem do que ele revela sobre o fenômeno objeto da investigação”.

Quanto ao instrumento de coleta de dados utilizado foi à entrevista com um roteiro semiestruturado, buscando a compreensão do problema, e o presente

trabalho teve como foco os Centros de Estudos, este que possuía cinquenta e sete (57) cargos de chefia de departamento, sendo que 56,14% são homens e 43,86% são mulheres, equivalente a trinta e dois (32) homens e vinte e cinco (25) mulheres, neste caso averigua-se uma aproximação em relação ao percentual dos gêneros ocupando cargos de chefias de departamento. Fazia parte do grupo de participantes vinte e cinco (25) mulheres, sendo que apenas vinte e três (23) contribuíram efetivamente e aceitaram responder a pesquisa.

A fim de preservar seus verdadeiros nomes, foi designada a palavra entrevistada com uma sequência de numeração crescente com a finalidade de identificar as mulheres que atuam no cargo de Chefe de Departamento. O roteiro da entrevista foi adaptado da pesquisa de Pinho (2005), uma vez que o questionário estava testado para verificar a facilidade de entendimento das questões, garantindo, assim, sua validade e confiabilidade. A proposta passou a ser, então, aplicar o modelo no mercado educacional. Godoi, Mello e Silva (2006) destaca que essas entrevistas semiestruturadas são pertinentes quando o assunto a ser pesquisado é complexo, pouco explorado ou confidencial e delicado. A escalação pela entrevista semiestruturada é pelo motivo do entrevistado ter liberdade de responder, além de que esse tipo de entrevista permitir a adequação e a reformulação das questões de acordo com as respostas do entrevistado.

Para a realização das entrevistas, a partir do dia 08 de outubro de 2007 a 07 de março de 2008 contactou-se por algumas vezes com as chefes de departamentos dos Centros de Estudos da Universidade Estadual por meio eletrônico e posteriormente foi realizado uma visita e contato telefônico, a fim de expor-lhes o objetivo e esclarecer alguns dados importantes, como, por exemplo, o uso de gravador e a preservação de suas identidades. O intervalo entre a primeira e a última entrevista deve-se à disponibilidade das entrevistadas de conceder a entrevista.

Com relação à análise dos dados foi realizada a transcrição dos trechos das entrevistas e após foi realizada uma categorização dos principais temas norteadores e também dos objetivos do trabalho. Foram as seguintes às categorias de análise estabelecidas junto com as questões relacionadas:

- Inserção do sexo feminino no Mercado de Trabalho;

Categorias de análise	Questões relacionadas
Inserção do sexo feminino no Mercado de trabalho	1) Como vê a atuação da mulher no mercado de trabalho?
	13) Mudaria alguma coisa em você? E enquanto profissional?
	17) Em algum momento sentiu-se discriminada no trabalho e na carreira? Como?

- Como conciliar Mulher *versus* Família *versus* Trabalho;

Categorias de análise	Questões relacionadas
Conciliação Mulher <i>versus</i> Família <i>versus</i> Trabalho	14) O que você acha da mulher que se dedica apenas ao lar e a família, que não trabalha fora de casa?
	15) Como você vê a relação Mulher <i>versus</i> Família <i>versus</i> Trabalho?
	16) Acha que o fato de ocupar esta posição de chefia atrapalha em algum aspecto da sua vida pessoal?

- Sentimentos e percepções em relação às mulheres em cargos de chefia.

Categorias de análise	Questões relacionadas
Sentimentos e Percepções em relação às Mulheres em Cargos de Chefia	2) Como vê a mulher ocupando cargos de chefia, de poder?
	3) Desde quando está ocupando cargo de chefia?
	4) Como se sente atuando em uma função de chefia dentro de uma instituição de ensino?
	5) O que acha que seus subordinados (colaboradores) pensam em ser chefiado por uma mulher?
	6) Como acha que a sociedade vê o fato de uma mulher ocupar um cargo de chefia?
	7) Quais as dificuldades de ocupar um cargo de chefia?
	8) Como você se vê como chefe?
	9) Que características você acredita que possui enquanto chefe?
	10) O que incentivou você a assumir esse cargo de liderança na Instituição?
	11) Quais as vantagens de ocupar um cargo de chefia?
	12) Quais foram as maiores conquistas e dificuldades em tua carreira profissional?

A partir disso, estes foram relacionados com a teoria e os documentos encontrados, tais como artigos, dissertações e livros sobre o assunto para compor a discussão e reflexão sobre o tema pesquisado.

4 | DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com base na leitura das entrevistas, subdivididas em três categorias de análise: Percepções acerca da figura feminina; Como conciliar Mulher *versus* Família *versus* Trabalho; Sentimentos e Percepções em relação às mulheres em cargos de chefia percebeu-se que estas mulheres possuem uma vida profissional estável, são bem sucedidas, possuem uma vida familiar equilibrada e possuem características inerentes à liderança, como todas elas são docente esse é um fator importante, pois possuem um papel fundamental são líderes em salas de aula, desenvolvem um papel fundamental na educação escolar, e acima de tudo são formadoras de seguidores, transmitem e fazem gerar conhecimentos. Tendo em vista essas categorias segue-se à análise

realizada.

4.1 Inserção do sexo feminino no Mercado de Trabalho

A mudança cultural é o primeiro a ser considerado, no passado à mulher ficava em casa cuidando dos filhos e era o homem quem saía para trabalhar, hoje elas buscam independência financeira, o mercado é cheio de oscilações e deixar o sustento da família nas mãos de apenas uma pessoa é muito arriscado, ressaltando que a saída para o mercado de trabalho se deu para ajudar no sustento familiar, uma vez que as mulheres chegaram à conclusão de que, além do papel de mães, também tem um espaço profissional.

As seguintes falas podem ilustrar tal situação:

... “Eu acho que melhorou muito, pois hoje às mulheres ocupam cargos que antes elas não ocupavam, profissões que eram consideradas mais masculinas”... (entrevistada 03).

... “A mulher foi saindo para o mercado e assumindo algumas posições, se incorporando mesmo no mercado de trabalho e hoje isso é encarado com naturalidade”... (entrevistada 04).

... “A mulher hoje vem ocupando quase 50% de todos os mercados, em quase todas as áreas e isso é uma grande conquista”... (entrevistada 07).

Podem-se notar nessas falas que as entrevistadas salientam com naturalidade, sem qualquer tipo de preconceito a entrada da mulher no mercado de trabalho, além da conquista histórica, a mulher busca o reconhecimento profissional e pessoal, isso também vem de encontro com os dados da Dieese (2002; 2014).

Destaca-se também que apesar do aumento considerável de mulheres no mercado e trabalho, e a participação em áreas caracteristicamente masculinas, a maioria dos postos ainda é ocupada por homens que ainda recebem salário superior Dieese (2002; 2014), o que não ocorre nessa instituição, onde todos ingressam através de concurso público não sendo possível essa distinção, como se pode observar nos seguintes trechos das falas:

... “Talvez com alguma diferença salarial, não é o caso aqui da universidade, as mulheres vem ocupando os cargos de chefia, de liderança”... (entrevistada 03).

... “Acho que hoje as mulheres podem até não ter a mesma equiparação salarial dos homens, mas em termos de importância de valorização, a mulher hoje é muito valorizada.”... (entrevistada 13).

Apesar de algumas entrevistadas terem citado que não mudariam nada relacionado à questão pessoal e profissional talvez seja justificável, pois são mulheres maduras, estáveis, o que não significa que tempo é questão de certeza, pois quando se trata em mudança da figura feminina muitas ainda são as características citadas, principalmente relacionadas à personalidade, mas o que se destaca são citações enquanto mulher, questões pessoais e íntimas essas características que expressam a

preocupação com a estética feminina e enquanto mãe.

... “Precisaria pensar mais em mim, pois em minha relação de prioridades a minha pessoa fica geralmente em último lugar”... (entrevistada 18).

... “A mudança sempre nos leva à maturidade, ao crescimento. O que realmente preciso mudar é deixar a minha vida de sedentarismo, pois isto não é saudável”... (entrevistada 06).

Como disse a entrevistada 06, a mudança sempre nos leva à maturidade, ao crescimento. Pode-se perceber que poucas foram às mulheres que passaram por algum tipo de tipo de discriminação durante a vida, como mostram os exemplos abaixo:

... “Sim, sou médica veterinária e geralmente os proprietários de grandes animais e tratadores preferem receber orientações dos colegas homens”... (entrevistada 05).

... “Já, com certeza, já senti isso, mesmo porque, às vezes, nós batemos de frente com colegas, por exemplo, na empresa que eu trabalhava, muitos evitavam um confronto e diziam “ah, é mulher”, eles muitas vezes me viam como objeto sexual”... (entrevistada 21).

Para Carreira (2001), a mulher muitas vezes, necessita dilatar habilidades ditas masculinas e abdicar, ao menos em parte, suas próprias características se desejarem ser aceita e bem-sucedida nesse novo espaço. “A discriminação, porém, começa desde o momento que a mulher entra no mercado de trabalho – o labirinto será sua trajetória, sofrendo, muitas vezes, um preconceito óbvio e outras discriminações de modo mais velado” (HRYNIEWICZ; VIANNA, 2018, p. 342).

Percebe-se que são casos individuais, de acordo com as entrevistada 05 e a entrevistada 21 já ocorreu de ser discriminado pelas pessoas em sua profissão por preferirem homens para atuarem e não mulheres.

Acredita-se que, por vivermos em um momento de mudança de paradigmas referentes à figura feminina, e comum deparar-se a todo instante com olhares diversos, cada uma com sua visão acerca do papel e da posição das mulheres na sociedade. As mulheres estão inseridas nesse contexto a cada dia mais, é uma figura presente, batalhadora, que tiveram conquistas e dificuldades em suas vidas.

4.2 Conciliação Mulher versus Família versus Trabalho

Para Paglia (2007) o movimento feminista tende a denegrir ou marginalizar a mulher que quer ficar em casa, amar seu marido e ter filhos, que valoriza dar à luz e criar um filho como missão central na vida e acrescenta dizendo que está mais do que na hora de o feminismo conseguir lidar com a centralidade da maternidade. Diante dessas afirmações algumas das nossas entrevistadas também se posicionaram fazendo o comentário que ser dono de casa dedicar-se apenas ao lar, à maternidade, à família é uma questão apenas de opção. Como pode ser observado nos seguintes trechos:

... “Respeito essas mulheres, pois têm um papel muito importante no equilíbrio da sociedade e também das pessoas da família. Acho que cada ser humano tem sua vocação e a de algumas mulheres é ‘trabalhar em casa. Também tenho consciência de que muitas não trabalham fora por falta de oportunidade e aí eu acho muito triste, pois o fato de ficar em casa nessas condições deve ser semelhante a estar presa’... (entrevistada 05).

... “Uma guerreira. A humanidade precisa de mulheres que edifiquem sua casa. A mulher não consegue mais ficar em casa (eu não conseguiria), mas admiro quem consegue. O mundo precisa de educação, as crianças precisam de dedicação, de segurança emocional, de mãe”... (entrevistada 16).

... “É uma opção que tem grande valor porque a família e os filhos constituem o cerne da vida, todos os grandes problemas que afligem a sociedade atual são decorrentes da desestruturação familiar”... (entrevistada 22).

De acordo com a entrevistada 05 apesar do imenso respeito ela chega a comparar que quando a mulher fica em casa não por opção e sim por falta de oportunidade, é semelhante a uma pessoa presa, isso induz a uma pessoa triste, que depende dos outros sem decisões próprias. Já a entrevistada 16 e a entrevistada 22 observam como uma guerreira, frisando a função da mulher na questão da educação dos filhos e na estruturação familiar.

Trabalhar fora de casa hoje para muitas famílias se tornou uma sobrevivência, a mulher de hoje tem uma grande parcela na sustentabilidade familiar, enquanto para umas é um prazer ficar em casa para outras é questão de independência. Observam-se as falas a seguir:

... “Na maioria dos casos, sinto muita pena dela. É como se ela mesma não se permitisse crescer e participar de um mundo verdadeiramente real. É uma vida “pobre”... (entrevistada 17).

... “Penso que esta condição é uma pena, pois a mulher até poderia escolher cuidar do lar, dos filhos, do marido, da família, enfim (esta é uma questão que hoje tem sido tratada pelas feministas). Contudo, ela deixaria de crescer, de desenvolver suas potencialidades como ser humano e de lutar para conquistar sua independência e autonomia, ficando subjugada à condição financeira de outra pessoa. Outra coisa que penso, neste caso, é como seria a velhice desta mulher, ao ter que ‘desgarrar’ àqueles a quem ‘agarrou’ e protegeu a vida toda. Penso que seria um problema, de fato, pois investiu (afeto) no outro e não em si mesma”... (entrevistada 12).

A entrevistada 17 e a entrevistada 12 comentam que o fato é uma expressão de pena na questão de alcançar crescimento, de desenvolver suas potencialidades. Trabalhar fora de casa não é nenhum crime, ao contrário como destaca as entrevistadas que traz crescimento, aprendizado, valorização, reconhecimento de suas habilidades e competências, vivência com pessoas diferentes com um mundo atual, ter liberdade para ajudar tanto na vida financeira familiar quanto para aderirem o que forem do seu agrado, ter autonomia financeira ter uma independência, vários são os fatores que motivam e até mesmo satisfaz o ego na qual fazem essas chefes de departamentos á lutarem por seus ideais, por até mesmo deixarem seus filhos, seus esposos todos os dias e irem rumo á vitória diária que já faz parte do cotidiano do gênero.

Todas as entrevistadas ao comentarem sobre a mulher que se dedica apenas à vida doméstica mostraram respeito e admiração, enfatizando que o trabalho dignifica-nos leva ao crescimento, a realização ficando visível que essa escolha é uma questão de opção.

A mulher vem enfrentando muitas das vezes dupla jornada, são verdadeiras malabaristas na qual conseguem conciliar Mulher *versus* Trabalho *versus* Família, hoje associasse o fator de “serem mulher” ao fato de se ocupar várias posições na vida, de se ter várias atribuições a cumprir, como a maternidade, a administração do lar, o desempenho profissional, entre outras, na qual correspondem à multiplicidade de funções que as mulheres têm que acumular ao ingressar na esfera pública, mais propriamente no mercado de trabalho. A conciliação muitas das vezes se torna difícil. As seguintes falas podem ilustrar tal afirmação:

... “Às vezes difícil. É importante conciliarmos esta relação e conforme a fase da vida temos que mudar as prioridades”... (entrevistada 01).

... “É muito difícil fazer tudo bem (cuidar de si, da família e do trabalho) (e não ter alguns altos e baixos em um desses três itens ou mesmo em alguns deles ao mesmo tempo). Acho que o segredo para não se estressar é não exigir a perfeição de si mesma e gostar muito de todos eles (de si mesma, da família e do trabalho)”... (entrevistada 05).

Conciliar todos esses itens exige certa paciência, é necessário como a entrevistada 01 e a entrevistada 05 citaram que esse trinômio passa por fases e que ocorrem altos e baixos.

Carreira (2001) diz que as mulheres que desempenham papéis de liderança habitam com o desafio constantemente de conciliar os diversos fatores de uma mesma equação: vida pública *versus* vida pessoal e familiar.

A maioria das famílias, ambos os cônjuges trabalham fora e até pode haver certa divisão de tarefas, ainda que nem sempre tão igualitária assim, como também podem ser resultado de uma não percepção clara das demais tarefas que as mulheres acabam cumprindo fora do ambiente de trabalho e que já estão muito “naturalizadas” como “femininas” que não são nem mesmo percebidas como tal.

... “Na atualidade esta relação está bem melhor, por um lado à tecnologia facilitou muito as atividades e as comunicações e por outro permitiu que a mulher fosse à busca de sua realização”. Entretanto, no geral, a mulher ainda é sobrecarregada nesta relação, pois o homem continua sendo educado sem a responsabilidade de assumir questões do dia a dia familiar e do cuidado com a casa. Entendo que nós mulheres temos parcela de culpa por esse comportamento, pois na educação dos filhos: do menino não se cobra responsabilidade com relação a nada, pelo contrário é incentivado a ser “macho”; já a menina precisa cuidar do quarto, ajudar em casa, quando não é educada como princesa para ser dona de casa, ou para ser “top model”, ou seja, em qualquer caso a “menininha”... (entrevistada 18).

Como citou a entrevistada 18 que na grande maioria a mulher é sobrecarregada devido à educação que recebem ou transmitem em relação a responsabilidades à divisão de tarefas. São diversas tarefas que vão sendo agregados com o passar do

tempo, mas nada que afete o papel brilhante de mulher, de mãe, de profissional eficaz ao mesmo tempo, sendo que uma das características femininas é saber lidar com diversidades e possuir multifuncionalidades.

Faz-se necessário salientar um aspecto presente no discurso das entrevistadas que ocupam cargos de chefia e que se refere à interação “vida pessoal – vida profissional – vida familiar”. A entrevistada 05, entrevistada 08, entrevistada 17, entrevistada 16 admitiu que o seu cotidiano profissional no cargo de chefia da instituição atrapalha de alguma forma, sua vida pessoal e familiar, como é possível observar nas falas a seguir:

... “Acho que sim, especialmente pelo envolvimento emocional e preocupações que eu não teria se não estivesse exercendo o cargo”... (entrevistada 05).

... “Sim, porque há acúmulo de trabalho. Hoje perfaço 70 horas em planilhas de atividades”... (entrevistada 08).

... “O único ponto negativo, a meu ver, é a diminuição do tempo de convívio com a família”... (entrevistada 17).

... “Sim. Levo muito trabalho para casa. Me arrependo muitas vezes de trabalhar a noite ao invés de brincar com meus filhos”... (entrevistada 16).

Nestes trechos acima, pode-se verificar que as entrevistadas ressaltaram dificuldades diversificadas, mas que, a nosso ver, estão presentes na vida de grande parte das mulheres que exercem cargos de chefia, em que as responsabilidades são maiores e os horários de início e de encerramento de expediente são incertos, entre outras coisas.

4.3 Sentimentos e Percepções em Relação às Mulheres em Cargos de Chefia

Um de nossos interesses neste estudo foi investigar de que modo estas mulheres se sentem ao exercer esta chefia, quais as características que elas acreditam que possuem enquanto chefe.

Sendo que essas atribuições ficam bem lúcidas quando as chefes dizem nas entrevistas que carecem por falta de autonomia, e que todos docentes deveriam ter essa experiência para conhecer o processo administrativo.

Encontra-se nos discursos das entrevistadas uma diversidade de olhares sobre as mulheres, em geral, em cargos de chefia, que trazem algumas semelhanças, tanto em termos de naturalidade conteúdo como nas formas de expor a questão. As que foram entrevistadas falam da inclusão das mulheres em postos de liderança com naturalidade.

... “Eu acho que cada vez mais tem sido encarado com naturalidade, tem sido positivo o fato das mulheres estarem assumindo, ocupando cargos de chefia, porque as mesmas têm respondido a altura pelo cargo que ocupam”... (entrevista 04).

... “Com bons olhos. Muitas mulheres são líderes por natureza e exercem cargos de chefia com naturalidade, desenvoltura e bons resultados”... (entrevistada 05).

Sobre a visão das mulheres exercendo cargo de chefia, a entrevistada 08, assim como entrevistada 12, ressalta que, em muitas pesquisas de mercado são destacadas características, habilidades e talentos que seriam diferentes entre homens e mulheres, e que segundo estas poderiam influenciar diretamente na conquista pela liderança. Como se pode observar nos trechos a seguir:

... “Considero que as mulheres tenham tantas competências, quanto os homens. Não acho que as mulheres tenham talentos especiais e/ou diferentes em relação aos homens, conforme é disseminado no senso comum. Tais “atributos”, na maioria das vezes, reforçam aquilo que deseja ver nas mulheres e, não de fato, como algo inato. Por outro lado, há que se reconhecer os componentes culturais de gênero que podem interferir na conduta das gestoras, mas que são absolutamente variáveis e de difícil generalização. Portanto, incorrer-se-ia num certo risco de classificações e atitudes preconceituosas”... (entrevistada 08).

... “Vejo assim: algumas pesquisas e a mídia têm divulgado que mulheres que assumem cargos de chefia ou poder demonstram competências e habilidades ‘superiores’ aos homens na realização das mais diversas tarefas profissionais. Penso que esta ideia é equivocada e ‘criada’ ideologicamente para que as pessoas passem a acreditar e a reafirmar a diferença, pois tanto homens quanto mulheres com suas respectivas habilidades e competências possuem iguais condições de igualdade para ocupar cargos de chefia”... (entrevistada 12).

Como foi dito pelas nossas entrevistadas acima tanto homens quanto mulheres possuem habilidades e competências semelhantes, e afirmar características que seja proveniente de tais gêneros seja um ato preconceituoso, pois ambos possuem capacidade para alcançar tais postos.

E ainda há opiniões em que acham que ainda na sociedade existe sim, algum tipo de preconceito, mesmo que implícito e que os salários poderiam ser um dos fatores de desigualdade quando comparado a uma mesma função com sexos diferentes, observe os trechos abaixo:

... “A sociedade brasileira ainda é machista, em minha opinião. De maneira geral acredito que as pessoas tendem a aceitar melhor a liderança masculina”... (entrevistada 05).

... “Quanto à visão da sociedade em geral, existem alguns seguimentos onde a visão machista ainda predomina, tanto que pesquisas realizadas demonstram que o salário da mulher é menor do que a do homem ocupando funções similares”... (entrevistada 22).

Melo (2002) destaca-se que ainda a predominância neste meio é caracterizada pelo público masculino e ainda Bruschini (1993) e Castilho (2006) reforçam essa diferença salarial entre os gêneros.

A respeito de como elas se sentem em posição de chefia, elas afirmaram se sentir felizes, confortáveis, o que pode ser observado nos seguintes trechos de fala:

... “Muito bem, eu gosto bastante, gosto da academia, gosto muito de desenvolver projetos coletivos para um setor, para melhoria, onde você acabou de fazer uma visita, no meu setor, ali para quem conhecesse o departamento na própria estrutura física, antes e a mudança que a gente está fazendo hoje, isso é muito interessante, então, a gente galga esses espaços, estrutura e vai seguindo em frente nessa

conquista, batalhando por tudo”... (entrevistada 14).

... “Gosto muito de lidar com jovens, de entusiasamá-los. Gosto do brilho que têm isso me renova”... (entrevistada 16).

Mas destacam que mesmo havendo satisfação, há uma posição de desconforto, de preocupação em relação às responsabilidades que o cargo exige e também de frustração quando esbarram na estrutura institucional, tais trechos podem-se verificar a seguir:

... “No início, sentia-me desconfortável, pois entrei na UEL para ser docente; mas com o correr dos anos, creio que todos os docentes (homens ou mulheres), deveriam passar por esta experiência para compreender os trâmites burocráticos da instituição”... (entrevistada 06).

... “Honrada e importante, por saber que meus colegas contam comigo para administrar e tentar resolver alguns dos nossos problemas, mas também frustrada e impotente quando percebo que muitas coisas não podem ser resolvidas devido à estrutura funcional da instituição de ensino na qual trabalho”... (entrevistada 05).

Essas percepções são importantíssimas, representam os sentimentos das chefes de departamentos que assim como a entrevistada 05 citou que se sente honrada, mas ao mesmo tempo frustrada e impotente, a entrevistada 06, no entanto, indica que todos os docentes deveriam passar por essa experiência, pois possibilita conhecer os trâmites burocráticos da instituição.

Como já foi exposto o cargo é eletivo, é ficou evidente que para assumirem o cargo geralmente são incentivados pelos colegas ou simplesmente para darem a sua contribuição ao departamento.

... “Os docentes do departamento incentivaram e solicitaram para que assumisse o cargo”... (entrevistada 01).

... “Apoio e pedido dos meus colegas”... (entrevistada 06).

... “Fui convidada por vários colegas a lançar meu nome para a chefia, excepcionalmente houve duas chapas e fui eleita para o primeiro mandato e depois solicitaram que assumisse o segundo mandato”... (entrevistada 18).

... “Necessidade são poucos professores, é um departamento novo, e a tendência é ter uma rotatividade”... (entrevistada 23).

... “Acredito que todos tenham que dar sua contribuição, e chegou a minha vez”... (entrevistada 20).

... “Possibilidade de contribuir com os meus pares na produção de conhecimentos no exercício da profissão em âmbito institucional”... (entrevistada 12).

... “Conhecer o outro lado, a parte administrativa e vontade de contribuir”... (entrevistada 22).

Observa-se na fala da entrevistada 01, entrevistada 06, entrevistada 18 e a entrevistada 23 a questão de uma rotatividade dos docentes nessa função e ainda a

entrevistada 20, a entrevistada 12 e a entrevistada 22 em relação à contribuição ao departamento.

Vários são as características citadas, estas que caracterizam a liderança, percebendo na fala das seguintes entrevistadas: entrevistada 05, entrevistada 17 e a entrevistada 20 claramente destaca-se o estilo democrático.

... “Procuro ser democrática e tento defender as opiniões e anseios do meu grupo o máximo possível. Também procuro manter o bom humor e ser uma referência positiva para meus colegas de trabalho”... (entrevistada 05).

... “Acredito que sou um chefe que se preocupa em fazer um bom trabalho, respeitando sempre aqueles que estão em minha volta. Às vezes, porém, gostaria de ser mais firme e não me preocupar tanto em agradar a todos”... (entrevistada 17).

... “Participativa, envolvida com os docentes, sempre disponível para recebê-los e ouvi-los, sempre, quando os prazos permitem, ouço-os. E não só aos docentes, mas, especialmente os funcionários técnico-administrativo. Tenho uma relação extremamente eficiente com a secretária do departamento”... (entrevistada 20).

Segundo Hersey & Blanchard (1986), alguns traços podem ser destacados em um líder, tais como: são inteligência, otimismo, empatia, criatividade, benevolência, flexibilidade, responsabilidade, tolerância, disposição, confiança e perspicácia, na qual são transferíveis de uma situação para outra e são fundamentais para uma liderança eficaz.

No que se refere à visão dos subordinados serem chefiados por mulheres, foi unânime ao disserem que não encontram problema algum, que acham este fato é perfeitamente normal. Isso ocorre devido ao fato de estarem em uma instituição de ensino onde há um equilíbrio de gêneros nos departamentos. A seguir as falas que das entrevistadas:

... “Não creio que este fato cause algum estranhamento ou constrangimento, pois somos em número equitativo (homens e mulheres)”... (entrevistada 06).

... “Isso já havia ocorrido. Fui precedida por uma mulher, embora no conjunto dos anos da administração o cargo tenha sido ocupado mais por homens. Creio que os colegas vêem isso com naturalidade”... (entrevistada 02).

Todas as entrevistadas que estão em função de chefia, afirmam que as suas maiores conquistas foram as da carreira profissional como a obtenção do mestrado ou doutorado, ou seja, a qualificação profissional com um feito maior em suas carreiras. As expressões a seguir mostram o que isso representa:

... “As conquistas foram os cursos de pós-graduação realizados (especialização, mestrado e ter feito doutorado no exterior...)”... (entrevistada 05).

... “Eu me sinto satisfeita profissionalmente, eu conquistei o respeito dos meus colegas, eu me sinto competente naquilo que eu faço, eu gosto da pesquisa, eu gosto de ensinar, eu gosto de orientar alunos, eu me sinto capaz”... (entrevistada 21).

... “A conclusão do Mestrado e Doutorado, desenvolvimento de uma linha de pesquisa voltado para a saúde e preservação do meio ambiente”... (entrevistada 22).

... “No conjunto da carreira, terminar o doutorado com filho pequeno e, em seguida, assumir a administração mantendo as atividades de pesquisa, organização de eventos etc.”... (entrevistada 02).

Pode-se dizer que estudo contínuo e aprimorado é o resultado de uma conquista, mulheres guerreiras que muitas das vezes deixaram suas famílias para irem em busca de qualificação para se realizarem profissionalmente e pessoalmente.

E relatam como dificuldade falta de recursos físicos, apoio aos cursos no nível de *stricto sensu* e de barreiras ao implantar avaliações advindas da própria instituição, como descreve as falas a seguir:

... “Dificuldades: implementar um sistema de avaliação de produtividade; alguns professores que utilizam a estabilidade como âncora de sua carreira”... (entrevistada 08).

... “Dificuldades que encontrei junto ao departamento quando da liberação de licença integral para que eu pudesse cursar o doutorado em... Foi muito difícil meus pares lidarem com a possibilidade de investir em um docente em pós-graduação, pela falta de política de capacitação departamental. Hoje, as coisas estão diferentes!”... (entrevistada 12).

Dificuldades é algo pertinente durante toda a nossa vida, com elas que crescemos e aprendemos a lidar com situações adversas, notam-se com grandes afirmações essas barreiras vindas da própria instituição onde trabalham, mas que muitas vezes são superadas com êxito.

As entrevistadas que estão no cargo de chefia assinalaram também algumas vantagens que esta posição lhes propicia, embora, em alguns momentos tenham questionado o uso deste termo, detalhando que não havia nenhuma vantagem. A seguir os trechos das falas:

... “Conhecer melhor a Instituição, conhecer mais pessoas além das do Departamento, crescer enquanto pessoa”... (entrevistada 18).

... “Conhecimento do andamento da instituição, contatos fora do círculo mais estreito do departamento, aquisição de uma visão mais ampla da universidade, maior respeito pela sua opinião”... (entrevistada 02).

O que chama a atenção nas falas acima é o relato de poder conhecer melhor o funcionamento da instituição. Ainda citam como vantagem a Função Gratificada (FG), que agrega no cargo de chefe de departamento, mas ressaltam que a FG é apenas um complemento. Observe as falas:

... “Contribuir com seus conhecimentos e forma de pensar. A rotatividade é importante, pois, cada chefe exprimi no departamento seu jeito de ser e isso só nos faz crescer. A função gratificada também é atrativa, mas mesmo que ela não existisse teríamos sempre alguém assumindo o cargo e, não seriam menos qualificados ou eficientes por isso. A FG é um complemento”... (entrevistada 20).

Percebe-se que as vantagens muitas das vezes são pequenas, a entrevistada 06, expressa que não vê nenhuma vantagem, como consta na fala dela:

... “Sinceramente, nenhum!”... (entrevistada 06).

Em meio a opiniões diversificadas sobre a questão das vantagens, foi possível perceber algumas semelhanças na fala das entrevistadas, como a possibilidade de crescimento pessoal, um poder ainda que limitado, conhecer a parte administrativa e uma pequena compensação financeira.

Verifica-se a dificuldade em relação à falta de autonomia para resolver determinadas situações, e também falta de recursos físicos, esse é um fato visível em todos os departamentos, para conseguir desenvolver algum processo ou conseguir alguma verba para ampliação ou melhoramento da estrutura física acabam esbarrando em processos burocráticos muitas vezes infelizmente indispensáveis em se tratando de uma instituição pública, como se identifica nas falas:

... “No caso específico de chefia de um departamento de universidade, muitas dificuldades, pois o chefe não tem autonomia para resolver os problemas do cotidiano, ficando sempre na dependência da boa vontade de terceiros (técnico administrativo, secretário, zelador, funcionários...)”... (entrevistada 06).

... “As dificuldades que sinto, são muito mais em relação à hierarquia superior dentro da Universidade (Por exemplo, em relação à Direção de Centro, Pró-Reitorias e Reitoria)”... (entrevistada 08).

... “Como disse anteriormente as questões burocráticas e administrativas”... (entrevistada 20).

... “Administrar com escassos recursos financeiros e pessoais”... (entrevistada 17).

Vale ressaltar que as dificuldades existem, mas vale o bom senso na solução de cada uma delas. Essas mulheres fazem parte de um universo, onde desempenham suas funções com maestria, competência e dedicação, ainda destaca-se que as entrevistas foram concedidas praticamente no final dos mandatos delas o que nos possibilitou uma reflexão das mesmas até mesmo os frutos colhidos durante esse período.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio deste trabalho, buscou-se investigar a atuação das mulheres em cargos de chefia em uma instituição pública de ensino. Os resultados obtidos por este estudo de caso possibilitaram algumas considerações.

Em se tratando da participação da mulher no mercado de trabalho, foi possível constatar que a inserção se deu por mudanças socioeconômicas financeiras do país, pois o mercado é cheio de oscilações e deixar o sustento da família nas mãos de apenas uma pessoa, como era antigamente tornou-se muito arriscado, assim sendo

a saída para o mercado de trabalho se deu para ajudar no sustento familiar, uma vez que as mulheres chegaram à conclusão de que, além do papel de mães, também tem um espaço profissional. Além disso, muitas buscaram a realização pessoal através da formação profissional.

Sobre as principais características encontradas pelas mulheres na relação mulher, trabalho e família é possíveis evidenciar que muitas mulheres além de uma carreira a conservar e um profissionalismo e competência que precisa provar diariamente aos olhos da sociedade machista, que infelizmente ainda existe, também têm que ser uma boa esposa, boa filha, boa mãe, boa dona de casa, enfim, ela tem que se superar em tudo. A mulher que tem um papel tão importante, com tantas responsabilidades precisa aprender a lidar com o pouco tempo que tem e para isso precisa planejar-se, focar os objetivos e priorizar atividades. O segredo é dedicar-se, apesar de tantos afazeres ela é multifuncional, flexível e versátil e por estas qualidades é capaz de conciliar a relação mulher, trabalho e família.

Sobre a percepção dos sentimentos verificou-se que essas mulheres não se sentem chefes e sim colaboradoras por um determinado período, isso se deve a transitoriedade do cargo onde prevalece à gestão compartilhada, é realizado um rodízio entre os docentes possibilitando a todos maiores conhecimentos dos departamentos e suas funcionalidades. Essas características são provenientes de acordo com a organização estudada que é uma Instituição Pública onde prevalece a burocratização nas funções.

Diante disso pode-se dizer que neste estudo, por se tratar de uma instituição pública, em que a inserção se dá por meio de um concurso público, a atuação em cargos de chefia não reflete impactos visíveis em relação ao gênero, e muitas vezes o preenchimento de cargos de liderança se dá pela necessidade do departamento, do que necessariamente pelo espírito de liderança da candidata, mas isso não invalida elementos como bom relacionamento com os demais colegas, capacidade de gerir uma equipe e competência, são fundamentais para exercer tal posto.

Como sugestão para pesquisas futuras, sugere-se investigar o universo masculino e fazer um comparativo entre esses postos de liderança e apontar as suas similaridades e disparidades.

REFERÊNCIAS

ALVES, Branca Moreira. **O que é feminismo**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

ASANOME, Cleusa Rocha. **Liderança sem seguidores**: um novo paradigma. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2001.

BEAUVOIR, Simone. **O Segundo sexo**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

BELLE, F. Executivas: quais as diferenças na diferença. In: CHANLAT, J. F. (coord.). **O indivíduo nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1993.

BOWDITCH, James L. **Elementos de comportamento organizacional**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

BRUSCHINI, C. **Trabalho e gênero**. Anais do III encontro nacional de estudos do trabalho. Rio de Janeiro, 1993.

CARREIRA Denise. **Mudando o mundo: a liderança no século 21**. São Paulo: Cortez; Rede Mulher de Educação, 2001.

CARVALHO, Maria da Penha F. S. CARVALHO, José Luis F. S. CARVALHO, Frederico Antonio A. O Ponto de Vista Feminino na Reflexão Ética: Histórico e Implicações para a Teoria de Organizações. Campinas. **Anais... XXV ENANPAD**, 2001.

CASTILHO, J. A. S. **Trabalho, gênero e venda direta**: uma reflexão sobre as revendedoras de produtos Avon. I Seminário Nacional de Trabalho e Gênero. Goiânia, 2006.

DAVIS, Keith; NEWSTRON, J. W. **Comportamento humano no trabalho**: uma abordagem psicológica. Trad. Por Cecília Whitaker Bergamini e Roberto Coda. São Paulo: Pioneira, 1992.

DIEESE. **O Mercado de Trabalho Formal Brasileiro**: Resultados da RAIS 2013. 2014. Número 140 - Setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec140Rais2013.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. **A situação das mulheres em mercados de trabalho metropolitanos**. Boletim DIEESE, São Paulo, 2002. Edição especial.

GODOI, C. K.; MELLO. R. B. de; SILVA A. B. **Pesquisa Qualitativa em estudos Organizacionais**: Paradigmas, estratégias e Métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; MELLO. R. B. de; SILVA A. B.(Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 115-146.

HERSEY, Paul; BLANCHARD, Kenneth. **Psicologia para administradores**: a teoria e as técnicas da Liderança Situacional. São Paulo: EPU, 1986.

HRYNIEWICZ, Lygia Gonçalves Costa; VIANNA, Maria Amorim. Mulheres em posição de liderança: obstáculos e expectativas de gênero em cargos gerenciais. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 16, n. 3, p. 331-344, 2018.

LOURO, Guacira Lopes. **Gênero, sexualidade e educação**: uma perspectiva pós-estruturalista. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1997

MELO, M. C.O. L. Gerência feminina nos setores industrial e bancário: o conservador internalizado versus o moderno em construção. XXXVII CLADEA. **Anais...** Porto Alegre, 2002.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Women in Business and Management**: Gaining Momentum. 2015. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_334882.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

PAGLIA, Camille. **Feminismo erra ao Excluir dona de casa** – Folha de São Paulo, Domingo 21 de outubro de 2007.

PINHO, Ana Paula David de. **Nem tão frágil assim: Um estudo sobre mulheres em cargos de chefia**. Dissertação de Mestrado, UFRJ, 2005.

SCOTT, Joan. **Gênero**: uma categoria útil de análise histórica. Educação e Realidade, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração da Dissertação**. 2005. Disponível em: <https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf>. Acesso em 23 de ago de 2018.

STEIL, A. V. **Organizações, gênero e posição hierárquica: compreendendo o fenômeno do teto de vidro**. RAUSP, v.32, n.3, 1997.

AZUL OU ROSA NÃO ME DEFINEM: UMA ANÁLISE DO ACESSO A EDUCAÇÃO SEGUNDO A IDENTIDADE DE GÊNERO

Gabriel Andrades dos Santos

Universidade Luterana do Brasil - Guaíba/RS

João Felipe Lehmen

Mestrando do PPGD – Mestrado e Doutorado em
Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul –
UNISC/RS

RESUMO: As questões que versam sobre a sexualidade no mais das vezes são tratadas como tabus pela sociedade. Nesse contexto, nascer e viver com a imagem e registros que não refletem a sua identidade de gênero, seja ele masculino ou feminino, pode redundar no agravamento de dificuldades de inserção no meio social. Destarte, o presente estudo tem por objetivo analisar se existem e quais são os instrumentos normativos aptos a garantir o ingresso na educação básica segundo a identidade de gênero. O problema de pesquisa consiste no seguinte questionamento: existem instrumentos normativos para garantir o acesso a educação segundo a identidade de gênero? Parte-se da hipótese de que, a despeito da existência da normativa que albergue os direitos dos indivíduos segundo o seu próprio reconhecimento de gênero, as maiores barreiras a serem enfrentadas encontram-se na efetividade desses postulados e na sua incorporação em uma realidade social que ainda estigmatiza minorias e diferenças. O trabalho é

desenvolvido a partir do entendimento do que se considera como identidade de gênero e transexualíssimo, perpassando pela verificação das nuances da Constituição que garantem a igualdade na educação para finalmente verificar se existem e quais são os instrumentos normativos aptos a garantir o acesso segundo a identidade de gênero para transexuais. As diretrizes metodológicas partirão do método de abordagem hipotético-dedutivo, visando o processo de confirmação ou falseamento da hipótese lançada, sugerindo-se, por fim, um (re) olhar para as políticas públicas de educação, notadamente no seu acesso mais primário e local, adequando-as as especificidades da população transgênero.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Fundamentais. Identidade. Gênero. Transexuais. Educação.

BLUE OR PINK DO NOT DEFINE ME: AN
ANALYSIS OF ACCESS TO EDUCATION
ACCORDING TO GENDER IDENTITY

ABSTRACT: Sexuality issues are often treated as taboos by society. In this context, being born and living with the image and records that do not reflect their gender identity, be it male or female, can lead to aggravation of difficulties of insertion in the social environment. Thus, the present study aims to analyze if there are

and what are the normative instruments able to guarantee entry into basic education according to gender identity. The research problem consists of the following question: are there normative instruments to ensure access to education according to gender identity? It is hypothesized that, in spite of the existence of the norm that shelters the rights of individuals according to their own recognition of gender, the greatest barriers to be faced are the effectiveness of these postulates and their incorporation into a social reality that still stigmatizes minorities and differences. The work is developed from the understanding of what is considered as gender identity and transsexualism, going through the verification of the nuances of the Constitution that guarantee equality in education to finally check if there are and what are the normative instruments able to guarantee access according to gender identity for transsexuals. The methodological guidelines will be based on the hypothetical-deductive approach, aiming at the process of confirmation or falsification of the hypothesis launched, suggesting, finally, a (re) look at public education policies, especially in their primary and local access, adapting them to the specificities of the transgender population.

KEYWORDS: Fundamental Rights. Identity. Genre. Transsexuals. Education.

1 | CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A inserção na sociedade talvez seja um dos processos mais duros que o ser humano pode enfrentar. Ser aceito no seio familiar, no ambiente de trabalho, perante os órgãos e serviços públicos é uma tarefa delicada.

O ser “diferente” pode conduzir a muitas privações nos mais variados segmentos sociais, nos quais o ser humano permanece à margem do ambiente, pois tudo aquilo que lhe é natural não recebe o mesmo tratamento pela maioria. Viver com a liberdade de seus pensamentos e concepções pode ser sinônimo de enfrentar diariamente os olhares da opressão. Neste contexto, se a inclusão já é difícil em uma sociedade que martiriza seus integrantes para se inserirem em determinados padrões, este conflito é ainda maior para àqueles cuja condição de gênero vai muito além da dita “normalidade”, pois é preciso enfrentar, antes de tudo isso, o conflito interno da própria aceitação.

Se vê quotidianamente que muitos seres da mesma espécie – humana – não conseguem ver o seu semelhante como membro e integrante de uma mesma sociedade que é sem sobra de dúvidas pluralista. Percebe-se que até formadores de opinião disseminam a falsa ideia de que uma sociedade deve ser construída pela vontade da maioria, sem respeitar a individualidade e o verdadeiro conceito de igualdade, o que pode ser evidenciado facilmente nos discursos políticos que permearam as ideias mais conservadoras nas eleições de 2018.

É complexo para alguns compreender que um ser humano que nasce com os aspectos físicos do gênero masculino, não em decorrência dos fatores externos, mas pelas suas condições psicológicas e outros, deva receber tratamento de acordo com a identificação do gênero feminino, ou vice-versa.

É neste cenário que o presente ensaio visa analisar se existem e quais são

os instrumentos normativos aptos a combater a discriminação do acesso ao serviço público de educação por transexuais. Parte-se da hipótese de que ainda não contamos com um ambiente jurídico favorável a um acesso indiscriminado a transexuais na educação.

2 | SEXO, GÊNERO E ORIENTAÇÃO SEXUAL: UMA DISTINÇÃO NECESSÁRIA

A sociedade há muito tempo trata a sexualidade como um tabu, aplicando severas formas de repressão, inclusive com emprego de violência física e moral. Na Idade Média, a medicina, em face da influência de dogmas religiosos, considerava o “homossexualismo” em geral uma doença, uma enfermidade que acarretava diminuição de faculdades mentais e que era contagiosa (DIAS, 2014).

Segundo Thomas Hammarberg (2011, p. 6):

[...] a noção de “identidade de gênero” oferece a oportunidade de entender que o sexo designado no nascimento pode não corresponder à identidade de gênero inata que as crianças desenvolvem à medida que crescem. Refere-se à experiência de gênero interna e individual de cada pessoa, sentida a um nível profundo, que pode ou não corresponder ao sexo atribuído ao nascer. Inclui o sentido pessoal do corpo e outras expressões de gênero como a forma de se vestir, a fala e os gestos. A maioria das pessoas definidas legalmente como homem ou mulher terão uma identidade de gênero masculina ou feminina de acordo.

Assim, os conceitos podem se modificar com o passar dos tempos, e, o sexo ser determinado por diversos fatores, não somente pelo órgão sexual da pessoa, mas também por elementos biológicos, morfológicos, genéticos, hormonais, e ainda por elementos psicológicos e comportamentais, ao considerarmos a pluralidade psicossomática do ser humano (DIAS, 2014).

Mas é preciso ter muito claro que:

Gênero é uma coisa, sexo é outra e orientação sexual uma outra, completamente diferente das duas. A confusão entre gênero, sexo e orientação sexual provoca muitos mal-entendidos, uma vez que prevalece o dogma da equação ‘homem que se veste de mulher = homossexual’. Tal como acontece com homens e mulheres cisgêneros, há homens e mulheres transgêneros que preferem fazer sexo só com mulheres, só com homens, com homens ou com mulheres ou que nem ligam para sexo. (BIANCHINI, 2014, p. 422).

A orientação sexual é vinculada à atração da pessoa, portanto, pode haver desejo pelo sexo oposto – o que se denomina heterossexual –, pelo mesmo sexo – sendo homossexual –, por ambos os sexos – se nominando bissexual –, ou nenhum – assexuado.

Nesse sentido, conceituado por Roger Rios, a orientação sexual é “[...] a identidade atribuída a alguém em função da direção do seu desejo e/ou condutas sexuais, seja para pessoa do sexo oposto, para a pessoa do mesmo sexo ou de ambos os sexos.” (RIOS, 2007, p. 33).

É oportuno salientar que não se deve falar em opção sexual, mas em orientação

sexual, expressão que significa que o desejo sexual está em direção a determinado gênero (DIAS, 2014).

Raul Choeri introduzindo o assunto de gênero, destaca que ele:

[...] é uma identidade socialmente construída, à qual os indivíduos se conformam em maior ou menor grau. O gênero, embora ligado ao sexo, não lhe é idêntico, mas construído socialmente, a partir das diferenças percebidas entre os sexos e de comportamentos coletivamente determinados, engendrados e reproduzidos no interior das instituições sociais, como a Família, a Escola e a Igreja. É também o primeiro modo de dar significado às relações de poder. (CHOERI, 2004, p. 53).

Compreende-se, então, o gênero como sendo constituinte das afinidades dos sujeitos, assumindo várias identidades, como de raça, nacionalidade, etnia, idade etc. Tais identidades não são fixas ou inatas, são construídas e reconstruídas em relações sociais e de poder, sendo que o poder é exercido por várias instituições presentes na sociedade, que por sua vez moldam essas identidades (RODRIGUES, W. 2016).

De acordo com as relações sociais e culturais que são estabelecidas para as crianças desde o seu nascimento, elas vão identificando-se em determinado gênero, onde a família, a escola, a igreja e as demais instituições sociais vão influenciar nesse processo de construção de uma identidade de gênero. Na identidade de gênero são estabelecidos pela sociedade diferentes valores, padrões de comportamento, características ditas como 'naturais' ao sexo feminino. Esses estereótipos são histórico e culturalmente formados e modificados. Tudo que foge a essas características consideradas 'ideais' sofre um processo, às vezes oculto, de discriminação. (RODRIGUES, W., 2016, p. 54).

O gênero se apresenta como um marco eminentemente psíquico, na medida que decorre de um processo de identificação e autorreconhecimento individual sobre os padrões sociais, culturais e políticos estabelecidos pela coletividade (RANGEL, 2017). Adriana Maluf (2010, p. 249). explicita que “O gênero recebe uma construção sociológica, é um conceito mais subjetivo, mais ligado ao papel social desempenhado pelo indivíduo do que por suas características biológicas.”

No entendimento sociológico, Suart Hall (2011, p. 11) dispõe que “O sujeito tem um núcleo ou essência interior que ele considera o seu ‘eu real’. Mas, mesmo este núcleo interno, é formado e modificado num diálogo contínuo com os mundos culturais à sua volta, a partir dos modelos de identidade que esses mundos oferecem.”

Aos poucos, entretanto essas questões deixam de ser tabu e passam a ser respeitadas e vistas como formação da dignidade de cada um.

3 | COMPREENDENDO A UTILIZAÇÃO ADEQUADA DO TERMO TRANSEXUAL

É importante conceituar um transexual como uma pessoa aprisionada num corpo biológico onde ela não se sente pertencente. Desde sempre todas as questões relativas a gênero causam grande intolerância pelo mundo, onde há elevados índices de violência contra o público LGBTI (sigla para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Intersexuais), que são vítimas de diversos crimes, como lesão corporal e homicídios,

causados pela incessante homofobia e discriminação, pois para muitos o homem só é considerado homem e a mulher considerada mulher por aspectos biológicos, ou seja, seus órgãos sexuais.

Para a Associação Paulista de Medicina, o transexual define-se como “[...] o indivíduo com identificação psicossocial oposta aos seus órgãos genitais externos, com o desejo compulsivo de mudança dos mesmos.”. Os transexuais, conforme enfatiza Maria Berenice Dias (2014, p. 43), *“são indivíduos que, via de regra, desde a terna idade, não aceitam o seu gênero. Sentem-se em desconexão psíquico-emocional com o seu sexo biológico e, de um modo geral, buscam todas as formas de adequar-se ao seu sexo psicológico”*.

Tereza Rodrigues Vieira ressalta que o transexual se traduz como:

Um indivíduo que se identifica psíquica e socialmente com o sexo oposto ao que lhe fora imputado na Certidão de Nascimento. Existe uma rejeição veemente de seus órgãos sexuais externos, dos quais deseja se livrar. A convicção de pertencer ao sexo oposto é uma ideia fixa que preenche sua consciência impulsionando-o a tentar por todos os meios conciliar seu corpo à sua mente. Assim, segundo uma concepção moderna, o transexual masculino é uma mulher com corpo de homem. Um transexual feminino é, evidentemente, o contrário. (VIEIRA, 1999, p. 94).

A Organização Mundial da Saúde havia definido a transexualidade como um transtorno de identidade sexual, através da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde, CID -10 - F64.0 (SILVESTRE; LOURO, 2016). Diante de tal classificação, denota-se que a medicina abrigou a transexualidade como sendo uma patologia, justificando que há a necessidade de laudos para a realização de cirurgias – através de diagnósticos e acompanhamentos psicológicos –, tendo em vista a agressividade da operação, ocasionando uma intensa polêmica sobre o tema.

Caso o indivíduo não seja realmente um transexual e ainda assim realizar a cirurgia isso pode trazer discrepantes problemas psicológicos que são irreversíveis, e assim se explica a necessidade de diagnósticos médicos e acompanhamentos psiquiátricos. Todavia, há a corrente que defende que a transexualidade não é uma patologia, acreditando na exclusão da mesma no rol das doenças mentais.

Recentemente, a OMS na divulgação da 11ª Classificação Internacional de Doenças (CID) retirou o CID do rol da lista de doenças mentais, criando nova categoria de “saúde sexual” para incluir os cuidados e intervenções de saúde a pessoas transexuais.

O transexual caracteriza-se por seu desejo de ser aceito social e juridicamente enquanto pessoa pertencente ao sexo oposto ao seu, atribuído no momento do nascimento (RABELO; VIEGAS; POLI, 2014).

A transexualidade será afirmada e terá preservada sua dignidade na medida em que respeitada sua identidade de gênero, com direito de realizar as mudanças físicas e civis pertinentes, compreendendo uma análise do conjunto principiológico do ordenamento pátrio (DUFNER; AZEVEDO, 2016).

Convém salientar que nem todo transexual detém o desejo de realizar cirurgia, pois não possuem o sentimento de repulsa por seu órgão genital. Desta forma, Maria Berenice diferencia pessoas transexuais de travestis e intersexuais:

As travestis, ainda que tenham uma identidade com o sexo oposto - do masculino para o feminino – e adquiram todas as características femininas, mantem a funcionalidade dos órgãos genitais. Os intersexuais, que eram chamados de hermafroditas, nascem com características genitais de mais de um sexo. (DIAS, 2014, p. 268-269).

Assim, a maior diferença é que a transexualidade, antes de tudo, abarca homens e mulheres que possuem a aparência de um sexo, porém desejam pertencer a outro, ou seja, possui uma dissociação entre o sexo biológico e o sexo psíquico, podendo ter os mais variados tipos de orientação sexual. Isso difere dos travestis, que não possuem aversão ao sexo com o qual nasceram.

4 | OS POSTULADOS PARA A IDENTIDADE DE GÊNERO

Independente da definição que se pretenda dar ao termo transexual, ou dos critérios médicos utilizados para tanto, o que precisa ser evidenciado, mas ao mesmo tempo suplantado pela sociedade é que não se trata de doença ou perversão.

Desta feita, é preciso compreender e admitir que esse ser humano não desejou nascer e se identificar com o gênero oposto, assim como também ninguém deliberadamente nasce negro, pardo, índio, homossexual ou heterossexual. São estas apenas condições humanas que independem do seu livre arbítrio, não é escolha e muito menos capricho. Apenas para sedimentar, vale refletir que não existe um dado momento em que se escolhe a sua identidade de gênero, de tal sorte que um menino não vai ter idade adequada para se dizer heterossexual e jamais fará isso, assim como também não haverá um tempo para escolher ser ou não transexual. Se trata de sua condição e não de liberalidade.

Superada essa digressão e ao passo em que se admite a diferença, é incontestável que os indivíduos merecem igual respeito. Fábio Konder Comparato (2005, p. 1) deixa claro que:

[...] todos os seres humanos, apesar das inúmeras diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito, como únicos entes no mundo capazes de amar, descobrir a verdade e criar a beleza. [...] ninguém – nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação – pode afirmar-se superior aos demais.

A falta de fôlego do Direito, entretanto, para acompanhar o fato social da transexualidade exige a invocação dos Princípios que funcionam como fonte de oxigenação do ordenamento jurídico (SILVESTRE, LOURO, 2016). Para alcançar os direitos assegurados na Carta Magna de 1988, houve processo histórico de evolução da humanidade, compreendido em dimensões ou gerações de direitos humanos: direitos de primeira, segunda e terceira gerações (DUFNER, AZEVEDO, 2016).

Notoriamente o princípio inserido no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal, é pilar dos direitos da personalidade e faz com que o indivíduo tenha uma vida justa e digna, com proteção à honra, à intimidade, à integridade, e merecendo proteção do Estado. Sendo assim, o direito do transexual tem amparo nos princípios que emergem do direito fundamental da pessoa humana. Isso porque privar o transexual deste ato é fechar os olhos para a honra e a integridade desse sujeito não atentando-se para os princípios basilares fundamentais (COSTA, 2014).

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana age como uma norma jurídica altamente abstrata que expõe um valor fundamental de uma sociedade, tendo função essencial em todo o ordenamento jurídico, tanto no âmbito da interpretação quanto no da criação legislativa, podendo ser gerador de direitos subjetivos (FAZOLI, 2007).

Desse modo, a partir do momento que se permita aos transexuais a redesignação sexual e de identidade de gênero, assegura-se o presente princípio ao desenvolvimento de sua personalidade (FUSSEK, 2014).

No intuito de proteger os direitos dos cidadãos e cessando as possíveis ameaças e agressões por parte do Estado, como também de terceiros particulares, é previsto na Constituição Federal de 1988 e no Código Civil de 2002 orientações que visam não somente a assegurar o referido direito à dignidade, como também a reparação dos prejuízos causados (FUSSEK, 2014).

Além do princípio da dignidade humana, é possível evidenciar também que os direitos de personalidade empregam um relevante sentido a questão dos transexuais.

O direito de personalidade quanto aos direitos humanos não podem ser considerados como direitos individuais, e sim como condições que visam garantir a cidadania, sendo direitos, deveres e responsabilidades delegados a cada ser humano e em toda a sua complexidade (RABELO; VIEGAS; POLI, 2014).

Os direitos da personalidade são definidos por Silvio Rodrigues como:

[...] direitos que são inerentes à pessoa humana e portando a ela ligados de maneira perpétua e permanente, não se podendo mesmo conceber um indivíduo que não tenha direito à vida, à liberdade, à liberdade física ou intelectual, ao seu nome, ao seu corpo, à sua imagem e àquilo que ele crê ser sua honra. (RODRIGUES, S., 2003, p. 61).

Essa é a verdadeira noção jurídica de igualdade inserida no conceito de um Estado Democrático de Direito: igualdade com respeito à diferença; igualdade sem possibilidade de discriminação pelas particularidades de raça, origem, sexo, cor, idade, religião etc (GIRARDI, 2014).

José Antonio Peres Gediél aduz que:

Atualmente, qualquer que seja o entendimento doutrinário sobre o modo de proteção jurídica da personalidade pelo direito constituído, restou assentado que determinados atributos inerentes ao homem são indispensáveis à manutenção da sua qualidade jurídica de pessoa, e o Estado não pode retirar, arbitrariamente, o poder de decisão dos sujeitos sobre esses atributos. (GEDIÉL, 2000, p. 50).

Nesse sentir que se enseja o direito à sexualidade, respeitando de forma

individual a natureza de cada pessoa. Sendo assim, a sexualidade não é algo que deva ser destacado dentro da personalidade humana, ao contrário, é um fator que forma estruturalmente a identidade e a imagem de cada um, envolvendo-se os aspectos íntimos com toda a força psíquica de qual é detentora e merece igual tutela (identidade, imagem, nome etc.) (GIRARDI, 2014).

Assim, é inimaginável declarar-se de um sexo e ser conhecida perante a sociedade como outro até que a sentença judicial reconheça a adequação sexual realizada. Tal fato violaria o princípio da dignidade da pessoa humana inerente à pessoa (RABELO; VIEGAS; POLI, 2014). Um genuíno Estado Democrático de Direito reconhece, respeita e cumpre todos os direitos dos seus cidadãos, inclusive o direito a uma nova identidade sexual. O transexual deseja ver seus direitos à saúde, à cidadania, à igualdade, à dignidade e à opção sexual respeitados (RABELO; VIEGAS; POLI, 2014).

5 | OS INSTRUMENTOS NORMATIVOS QUE GARANTEM O ACESSO A EDUCAÇÃO SEGUNDO A IDENTIDADE DE GÊNERO

A educação como direito fundamental não nasceu com a Constituição de 1988, ou então denominada pelo deputado Ulysses Guimarães, de Constituição Cidadã, a qual dedicou extenso tratamento ao tema e lhe atribuiu alta relevância¹. Como diz Gorczevski, em nossa primeira Constituição, a Imperial de 1824², já havia referência de que a educação se constitui como direito fundamental.

O direito à educação é um direito humano indispensável para o desenvolvimento do indivíduo. Em uma dimensão mais ampla, é direito da própria sociedade, estando categorizado como direito social no art. 6º da Constituição Federal de 1988, inserido no Capítulo II do Título II, que dispõe sobre os direitos e garantias fundamentais.

A educação, juntamente com o cuidado prestado ao indivíduo, constitui um processo unitário de desenvolvimento humano, que se inicia no nascimento, a partir da interação social mediante a ação sobre os objetos, as circunstâncias e os fatos, seguindo ao longo da vida, de forma sequencial e estruturada.

Enquanto direito, a educação não está prevista apenas no texto da Constituição Federal de 1988. Tendo em conta que o Brasil é signatário do Pacto de San José da Costa Rica, conforme o Decreto nº 678/1992, que promulga a Convenção Americana sobre Direitos do Homem, e que os arts. 26 e 42 do documento estabelecem que o estado deve garantir a sua plena efetividade, ele também se apresenta como fonte do direito à educação.

A educação, sob a competência do estado, nos termos do texto da Constituição,

1 GORCZEVSKI, Clóvis; PIRES, Francisco L. R. S.. Educação – breve histórico da conquista de um direito fundamental. In: GORCZEVSKI, Clóvis. de (org.) *Direito e educação – A questão da educação com enfoque jurídico*. UFRGS Gráfica, Porto Alegre, 2006, p. 29.

2 Idem, p. 23.

deve ser efetivada mediante os níveis estabelecidos no art. 208.

Logo, a educação básica não é apenas um direito do cidadão perante o estado, mas uma obrigação do estado para com todos os cidadãos na medida em que existem etapas de ensino obrigatório. Ou seja, não basta que o ente federativo ofereça o ensino para cumprir com o que está exposto na Constituição, antes pelo contrário, para dotar de efetividade a norma também se mostra imprescindível que obrigue o cidadão a obter essa formação.

A educação como direito e obrigação do estado foi regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, a qual no seu art. 3º, estabelece quais são os princípios que devem regê-la.

Além das regras constitucionais e da LDB que norteiam a educação no Brasil, suas premissas foram reforçadas pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O art. 53 do Estatuto, trata do direito à educação com garantia de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (inciso I) e acesso à escola pública e gratuita próxima a sua residência (inciso V), sendo direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico e participar da definição das propostas educacionais (parágrafo único).

O Ministério da Educação, entretanto, através do Conselho Nacional de Educação, Conselho Pleno – CNE/CP, editou, na data de 19 de janeiro de 2018, a Resolução nº 1/2018, com a finalidade de definir o uso do nome social de travestis e transexuais nos registros escolares.

Isso significa dizer, portanto, que os demais entes federativos responsáveis pela educação básica, como é o caso dos Municípios, devem, por meio das Secretarias de Educação e seus Conselhos Municipais, analisarem, discutirem e incluírem nas suas propostas pedagógicas dos estabelecimentos de ensino o que dispõe a referida resolução, de tal sorte que o acesso à educação básica para indivíduos trans deve ocorrer por meio de registros do nome social.

A previsão da normativa significa a confirmação das nuances do que está explícito e implícito junto a Constituição, Lei de Diretrizes e Bases da Educação e Estatuto da Criança e Adolescente, de modo que o serviço público de educação é inerente a condição humana e não deve, enquanto processo de formação do indivíduo trazer distinções de identidade de gênero, mas antes pelo contrário, buscar a inserção no meio social, sobretudo porque a educação é direito de todos.

Nos termos dispostos nos artigos 2º, 3º e 4º da Resolução, passa a ser possível o uso do nome social de travestis e transexuais nos registros escolares da educação básica, sendo que alunos maiores de 18 (dezoito) anos podem solicitar o uso do nome social durante a matrícula ou a qualquer momento. Já os alunos menores de 18 (dezoito) anos, da mesma forma, podem solicitar o uso do nome social durante a matrícula ou a qualquer momento, mas por meio de seus representantes legais, em conformidade com o disposto no artigo 1.690 do Código Civil e no Estatuto da Criança

e do Adolescente.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ser humano tem inúmeras formas de vivenciar a sexualidade, dentre as quais a transexualidade, ou seja, a identificação com o sexo oposto aos seus aspectos físicos e registros civis do nascimento. Nesse contexto, o primeiro desafio e talvez um dos mais dolorosos é o reconhecimento a si mesmo segundo a sua própria identidade de gênero. Após este processo interno de aceitação que pode ocorrer nas mais variadas fases da vida, surge um novo dilema que é a decisão pessoal de se revelar para uma sociedade violenta e preconceituosa segundo a sua própria identidade.

A liberdade de apresentar-se para a sociedade em sua essência, sem nenhuma carapuça ou máscara, demonstrando o mais sincero ato de honestidade consigo mesmo se reveste como verdadeiro direito fundamental assegurado pela Constituição da República de 1988, assim como na Declaração Universal de Direitos Humanos e nos principais documentos internacionais de promoção da igualdade.

Embora seja assim, demorou e muito para que fosse regulamentada a utilização do nome social para os registros escolares, o que aconteceu somente no corrente ano de 2018 por meio da Resolução nº 1/2018 do Conselho Nacional de Educação. Isto reflete uma dura realidade do País, qual seja, que os serviços públicos não andam a frente do seu tempo nas questões que versam sobre sexualidade, antes pelo contrário, aguardam que a sociedade se mostre “confortável”, ou ao menos aparentemente se mostre, diante daquele cenário para só então regulamentar a questão, contribuindo de sobremaneira para a segregação destes seres humanos junto a sociedade.

A questão se torna tão emblemática ao ponto de que possivelmente direitos fundamentais são tolhidos diuturnamente, seja pelo despreparo, preconceito, desinformação e tantos outros fatores por parte daqueles que os representam na democracia e deveriam legislar em favor dela para combatê-los. A prática chega a ser tão comum que o ser humano envolvido e oprimido nesta teia de eventuais equívocos, acostuma-se e resigna-se da tentativa de fazer valer os seus direitos e garantias, pecando, é bem verdade, pelo silêncio e conseqüentemente aceitando as condições dos serviços públicos que lhe são oferecidos prontamente.

Por fim, confirma-se tristemente a hipótese sugerida por este ensaio, no sentido de que regulamentação protetiva existe, e que em verdade, falta para a sociedade o espírito compreensivo da diversidade, o verdadeiro conceito de igualdade e principalmente a aceitação de que os direitos e garantias fundamentais são de observância também para seres humanos que se identificam com o gênero oposto a seus registros legais, pois esta é a mais pura liberdade de ser você mesmo.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MEDICINA. **Transexualismo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 545.
- BIANCHINI, Alice. Aplicação da Lei Maria da Penha a transexual e a homossexual?. In: DIAS, Maria Berenice (coord.). **Diversidade sexual e direito homoafetivo**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 419-426.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.
- _____. Decreto 678, de 06 de novembro de 1992. **Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09, nov. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.
- _____. Lei 9.394. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23, dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.
- _____. Lei 8.069. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 16, jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8069.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.
- _____. Resolução 1 (2018). **Define o uso do nome social de travestis e transexuais nos registros escolares**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=81001-rcp001-18-pdf&category_slug=janeiro-2018-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jul. 2018.
- CHOERI, Raul Cleber da Silva. **O Conceito de Identidade e a Redesignação Sexual**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- DIAS, Maria Berenice. **Homoafetividade e os direitos LGBTI**. 6ª ed. reformulada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- DUFNER, Samantha Khoury Crepaldi; AZEVEDO, Cléber José de. **A disforia de gênero e o processo transexualizador na busca da identidade e dignidade do transexual**. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 105, n. 963, p. 87-108, jan. 2016.
- FAZOLI, Carlos Eduardo de Freitas. **Princípios Jurídicos**. *Rev. Uniara*, n. 20. Araraquara, 2007. p.13-29.
- FUSSEK, Lygia dos Santos. **Os direitos Civis do Transexual em Relação à Mudança de Gênero e Prenome**. *Revista Síntese Direito de Família*, São Paulo, v. 15, n. 82, p. 54-77, fev./mar. 2014.
- GEDIEL, José Antonio Peres. **Os Transplantes de Órgãos e a Invenção Moderna do Corpo**. Curitiba: Moinho do Verbo, 2000.
- GIRARDI, Viviane. **Direito fundamental à própria sexualidade**. In: DIAS, Maria Berenice (Coord.). *Diversidade Sexual e Direito Homoafetivo*. 2ª ed. ampliada, revisada e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 35-41.

GORCZEWSKI, Clóvis; PIRES, Francisco L. R. S.. **Educação – breve histórico da conquista de um direito fundamental**. In: GORCZEWSKI, Clovis. de (org.) Direito e educação – A questão da educação com enfoque jurídico. UFRGS Gráfica, Porto Alegre, 2006.

HALL, Stuart. **A identidade Cultural na Pós-Modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2011.

HAMMARBERG, Thomas. **Direitos Humanos e Identidade de Gênero**. Disponível em: <<http://www.Transrespect-transphobia.Org/uploads/downloads/Publications/Hberg-port.pdf>>. Acesso em: 20 de jul. 2018.

MALUF, Adriana Caldas Do Rego Freitas Tabus. **O homossexual**. In: MALUF, Adriana Caldas Do Rego Freitas Tabus. Curso de Bioética e Biodireito. São Paulo: Atlas, 2010. Cap. 5.

_____, OMS. **OMS divulga nova Classificação Internacional de Doenças (CID 11)**. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5702:oms-divulga-nova-classificacao-internacional-de-doencas-cid-11&Itemid=875>.

Acesso em: 16 abr. 2019.

OPPERMANN, Marta Caduto, ZENEVICH, Letícia. **O direito constitucional do transexual à alteração do sexo constante no registro civil sem a realização de cirurgia**. In: DIAS, Maria Berenice (Coord.) Diversidade Sexual e Direito Homoafetivo. 2ª ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 585-597.

RABELO, César Leandro de Almeida; VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo; POLI, Leonardo Macedo. **O direito do transexual de alterar o prenome, o gênero e exercer sua autodeterminação**. *Revista Síntese: Direito de Família*, São Paulo, v. 15, n. 82, p.9-45, fev./mar. 2014.

RANGEL, Carlos Eduardo de Araújo. **Lei Maria da Penha e a diversidade sexual: novos paradigmas epistêmicos no sistema constitucional de liberdades públicas**. 2015. Disponível em: <<http://emporiadodireito.com.br/lei-maria-da-penha-e-diversidade-sexual-novos-paradigmas-epistemicos-no-sistema-constitucional-de-liberdades-publicas-por-carlos-eduardo-de-araujo-rangel/>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

RIOS, Roger Raupp. **Notas para o desenvolvimento de um direito democrático da sexualidade**. In: RIOS, Roger Raupp (Org.). **Em defesa dos Direitos Sexuais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

RODRIGUES, Wagner Ribeiro. **Identidade de gênero: análise de sua pertinência e aplicabilidade das normas constante na Lei Maria da Penha**. *Revista Justiça & Cidadania*, Rio de Janeiro, n. 188, p. 52-56, abr 2016

SILVESTRE, Gilberto Fachetti; LOURO, Arthur Souza. **A Tutela Jurídica da Identidade do Transexual**. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, v. 17, n. 65, p.97-117, jan/mar 2016.

VIEIRA, Tereza Rodrigues. **Bioética e Biodireito**. São Paulo: Editora Jurídico Brasileira, 1999.

O DESRESPEITO À INTEGRIDADE FÍSICA E PSÍQUICA DOS ANIMAIS E SUAS POSSÍVEIS RELAÇÕES COM OUTRAS FORMAS DE MANIFESTAÇÃO DE VIOLÊNCIA HUMANA: UM OLHAR SOB O FOCO DA POLÍTICA PÚBLICA PROTETIVA DOS ANIMAIS

Nilsen Aparecida Vieira Marcondes

Centro Universitário Internacional (UNINTER)

Escola Superior de Gestão Pública, Política,
Jurídica e Segurança

RESUMO: Objetiva-se discutir neste estudo o desrespeito à integridade física e psíquica dos animais e suas possíveis relações com outras formas de manifestação de violência cometidas pelos homens. Esta síntese reflexiva se apresenta quanto à forma de abordagem do assunto, como qualitativa, no que tange à modalidade investigativa como básica, do ponto de vista de seus objetivos, como descritiva, e com relação aos procedimentos técnicos, qualifica-se como bibliográfica. Conclui-se que, a relevância de se pensar no investimento em Políticas Públicas Protetivas da Integridade Física e Psíquica dos Animais situa-se no fato de que, por meio delas, se alcançará também resultados positivos no âmbito das Políticas de Segurança Pública, Saúde Coletiva e Educação à Cidadania, bem como Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, das Mulheres e das Pessoas Idosas.

PALAVRAS-CHAVE: Proteção Animal. Violência Humana. Políticas Públicas.

THE DISREGARD OF THE PHYSICAL AND PSYCHIC INTEGRITY OF ANIMALS AND ITS POSSIBLE RELATIONS WITH OTHER FORMS OF MANIFESTATION OF HUMAN VIOLENCE: A LOOK AT THE FOCUS OF THE PROTECTIVE PUBLIC POLICY OF ANIMALS

ABSTRACT: The objective of this study is to discuss the disrespect to the physical and psychic integrity of the animals and their possible relations with other forms of manifestation of violence committed by men. This reflexive synthesis presents itself as a way of approaching the subject, as a qualitative one, regarding the investigative modality as basic, from the point of view of its objectives, as descriptive, and with respect to technical procedures, it qualifies as bibliographical. It is concluded that the relevance of thinking about the investment in public policies that protect the physical and psychological integrity of animals is based on the fact that, through them, positive results will also be achieved in the scope of the Public Safety, Collective Health and Education for Citizenship, as well as the Defense of the Rights of Children and Adolescents, Women and the Seniors People.

KEYWORDS: Animal protection. Human Violence. Public Policy.

1 | INTRODUÇÃO

O respeito dos homens pelos animais está relacionado ao respeito dos homens pelo seu semelhante. O reconhecimento por parte da espécie humana do direito à existência das outras espécies animais se configura como o alicerce da coexistência das outras espécies no planeta terra. Não obstante, as ações de alguns seres humanos têm evidenciado um distanciamento desta relação e uma ausência da compreensão desse fundamento coexistencial (FRANCO, 2016, p. 1).

O comportamento desrespeitoso para com a integridade física e psíquica dos animais – principalmente dos animais da espécie doméstica – ocorre em qualquer camada social. O posicionamento contrário à proteção e defesa da integridade física e psíquica dos animais advém de uma relação plasmada por uma racionalidade destrutiva na qual os animais são submetidos a tratamentos injustos (SILVA, 2018). Entende-se por animais domésticos “[...] aqueles de convívio do ser humano, dele dependentes, e que não repelem o jugo humano [...]” (SÃO PAULO, 2005, p. 1).

Estes tratamentos injustos imputados principalmente aos animais da espécie doméstica e que lhes causam danos se configuram como consequência de atitudes dos homens e que não podem ser controladas pelos animais. E ainda, tal prática perversa, muitas vezes, faz com que esses agressores humanos incorporem em seus comportamentos um modelo explicativo que torna admissível ou justificável essa agressão para com os animais, chegando ao ponto de compreendê-la como normal ou ainda não a reconhecer como atitude perversa (SILVA, 2018).

Consequentemente, é relativamente comum que os protagonistas de relações permeadas pela perversidade para com os animais não admitam que em sua forma de se comportar exista algo de desviante ou de destrutivo. Diante disso, nota-se como corriqueiro o fato desses agressores humanos se eximirem de suas responsabilidades em face das consequências negativas que provocam aos animais (ANAZCO, 2015; FBI, 2016, 2019; FRANCO, 2016; LOCKE, 2002; SGARIONI, 2011; SILVA, 2018).

Esta síntese reflexiva sobre o desrespeito à integridade física e psíquica dos animais e suas possíveis relações com outras formas de manifestação de violência cometidas pelos homens se apresenta quanto à forma de abordagem do assunto, como qualitativa, no que tange à modalidade investigativa como básica, do ponto de vista de seus objetivos, como descritiva, e com relação aos procedimentos técnicos, qualifica-se como bibliográfica (PEROVANO, 2016).

Por fim, é necessário reforçar que neste estudo não existe a pretensão de esgotamento do tema, o que por si só seria impossível. O objetivo da presente reflexão é explorar, de forma crítica, algumas temáticas disponíveis na literatura sobre o desrespeito à integridade física e psíquica dos animais e suas possíveis relações com outras formas de manifestação de violência cometidas pelos homens, com o objetivo de fornecer aos interessados sobre o assunto mais um referencial teórico que venha contribuir para: (1) a defesa e proteção da integridade física e psíquica dos animais;

e (2) subsidiar a implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de Políticas Públicas Protetivas da Integridade Física e Psíquica dos Animais.

2 | DESENVOLVIMENTO

2.1 Estudos do *Federal Bureau of Investigation* (FBI) apontam para a relação entre o desrespeito à integridade física e psíquica dos animais e outras formas de manifestação de violência humana

Na impossibilidade de fazer uso de recurso à experimentação, disponível às ciências naturais, cabe a adoção da investigação comparativa enquanto procedimento legítimo para isolar regularidades e associações de causa e efeito. Ante a isso, verifica-se, portanto, que se está diante de termos legítimos para o debate científico em torno do desrespeito à integridade física e psíquica dos animais e suas possíveis relações com outras formas de manifestação de violência cometidas pelos homens.

Pode-se encontrar regularidades nas ações humanas, passíveis de observação e análise. E é justamente com base nisso que a Ciência consegue estabelecer relações, como por exemplo, a relação maus-tratos para com os animais e consequente maus-tratos para com os seres humanos. E nesta direção, a evidência dos estudos aqui analisados sugere que existe relação causal entre comportamentos psicopatas e/ou transtornos de conduta, maus-tratos aos animais e violência pública.

O *Federal Bureau of Investigation* (FBI) ou Departamento Federal de Investigação se trata de uma unidade de polícia do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, atuando tanto como uma polícia de investigação quanto como um prestador de serviço de inteligência interno. Sua jurisdição investigativa abarca as violações de mais de duzentas categorias de crimes federais (FBI, 2019).

O FBI está localizado na capital e Distrito Federal dos Estados Unidos em Washington, situada no distrito de Columbia. Este Departamento Federal de Investigações possui cinquenta e seis escritórios locais situados nas principais cidades de todo os Estados Unidos, assim como em mais de 400 agências posicionadas em cidades menores por todo o país, além de 50 escritórios internacionais estabelecidos nas embaixadas norte-americanas ao redor do mundo (FBI, 2019).

Em um documento elaborado pelo FBI datado de 2016 (FBI, 2016, s/p.) intitulado *Tracking Animal Cruelty – Rastreado a Crueldade Animal – onde se encontra o texto *Acts of cruelty against animal are now counted in the FBI's criminal database – Atos de crueldade contra animais são agora contados na base de dados criminal do FBI – lê-se o seguinte no original e logo a seguir na tradução:**

Acts of cruelty against animals are now counted alongside felony crimes like arson, burglary, assault, and homicide in the FBI's expansive criminal database. On January 1, the Bureau's National Incident-Based Reporting System (NIBRS)

began collecting detailed data from participating law enforcement agencies on acts of animal cruelty, including gross neglect, torture, organized abuse, and sexual abuse. Before this year, crimes that involved animals were lumped into an “All Other Offenses” category in the FBI’s Uniform Crime Reporting (UCR) Program’s annual Crime in the United States report, a survey of crime data provided by about 18,000 city, county, state, tribal, and federal law enforcement agencies. By adding animal cruelty offenses to NIBRS, law enforcement agencies and the advocacy groups that pushed for the inclusion in the FBI database are hoping the results will reveal a more complete picture of the nature of cruelty to animals. (FBI, 2016, s/p.)

Atos de crueldade contra animais são agora contados ao lado de crimes como incêndio criminoso, roubo, agressão e homicídio no extenso banco de dados criminal do FBI. Em 1º de janeiro, o Sistema Nacional de Relatórios Baseado em Incidentes da Agência (NIBRS) começou a coletar dados detalhados das agências policiais participantes sobre atos de crueldade contra animais, incluindo negligência acentuada, tortura, abuso em geral e abuso sexual. Antes deste ano, os crimes que envolviam animais eram agrupados na categoria “Todas as outras ofensas” no relatório anual *Crime in the United States do Uniform Crime Reporting (UCR)*, um levantamento de dados de crimes fornecidos por cerca de 18.000 agências policiais federais, estaduais e municipais localizadas nas cidades, nos estados e nos condados. Ao adicionar crimes de crueldade contra animais ao NIBRS, as agências de aplicação da lei e os grupos de defesa que pressionaram pela inclusão no banco de dados do FBI esperam que os resultados revelem um quadro mais completo da natureza da crueldade contra os animais. (FBI, 2016, s/p., tradução livre nossa).

E ainda:

“With this information, **law enforcement and victim services would be able to better target their intervention efforts with respect to both animal cruelty and those crimes for which animal cruelty serves as a marker,**” said Dr. Mary Lou Randour of the Animal Welfare Institute, which worked closely with the National Sheriffs’ Association to advance their cause. **“Identifying and analyzing animal cruelty crimes would provide an important tool for law enforcement.”** (FBI, 2016, s/p., grifos nosso).

“Com essa informação, **a polícia e os serviços de vítimas poderiam direcionar melhor seus esforços de intervenção tanto para a crueldade contra os animais quanto para os crimes pelos quais a crueldade contra animais serve como marcador**”, disse a Dra. Mary Lou Randour do Animal Welfare Institute, que trabalhou em estreita colaboração com a Associação Nacional de Xerifes para promover sua causa. **“Identificar e analisar os crimes de crueldade com animais seria uma ferramenta importante para a aplicação da lei.”** (FBI, 2016, s/p., tradução livre nossa, grifos nosso).

Neste mesmo documento lê-se também que:

“Some studies say that cruelty to animals is a precursor to larger crime,” said Nelson Ferry, who works in the Bureau’s Criminal Statistics Management Unit, which manages NIBRS. “That’s one of the items that we’re looking at.” The National Sheriffs’ Association was a leading advocate for adding animal cruelty as a data set in the Bureau’s collection of crime statistics. **The association for years has cited studies linking animal abuse and other types of crimes—most famously, murders committed by serial killers like Ted Bundy, Jeffrey Dahmer, and the “Son of Sam” killer David Berkowitz.** The organization also points out the overlap animal abuse has with domestic violence and child abuse. “If somebody is harming an animal, there is a good chance they also are hurting a human,” said John Thompson, deputy executive director of the National Sheriffs’ Association. “If we see patterns of animal abuse, the odds are that something else is going on.” [...] The National

Sheriffs' Association's John Thompson urged people to shed the mindset that animal cruelty is a crime only against animals. "It's a crime against society," he said, urging all law enforcement agencies to participate in NIBRS. "By paying attention to [these crimes], we are benefiting all of society." (FBI, 2016, s/p., grifos nosso).

“Alguns estudos dizem que a crueldade com os animais é um precursor de crimes maiores”, disse Nelson Ferry, que trabalha na Unidade de Gerenciamento de Estatísticas Criminais da agência, que administra o NIBRS. “Esse é um dos itens que estamos vendo.” A Associação Nacional de Xerifes era um dos principais defensores da adição de crueldade contra os animais como um conjunto de dados na coleção de estatísticas criminais da Repartição. **A associação há anos cita estudos ligando o abuso de animais e outros tipos de crimes - mais notavelmente, assassinatos cometidos por serial killers como Ted Bundy, Jeffrey Dahmer e o assassino de “Son of Sam”, David Berkowitz.** A organização também aponta a sobreposição de abuso de animais com violência doméstica e abuso infantil. “Se alguém está ferindo um animal, há uma boa chance de que ele também esteja ferindo um humano”, disse John Thompson, vice-diretor executivo da Associação Nacional de Xerifes. “Se vemos padrões de abuso de animais, as chances são de que algo está acontecendo.” [...] John Thompson, do National Sheriffs Association, pediu às pessoas que abandonassem a mentalidade de que a crueldade contra animais é um crime apenas contra animais. “É um crime contra a sociedade”, disse ele, instando todos os órgãos de segurança pública a participarem do NIBRS. “Ao prestar atenção a esses crimes, estamos beneficiando toda a sociedade”. (FBI, 2016, s/p., tradução livre nossa, grifos nosso).

Ao se lançar mão dos estudos realizados pelo FBI utilizando-se do método histórico comparativo para identificar a “causa fundamental” dos homens agirem de forma tão destrutiva para com os animais, pode-se chegar a algumas conclusões, como por exemplo, ao se comparar comportamentos humanos em que a agressividade para com os animais é acentuada e comportamentos humanos nos quais a agressividade para com os animais não está presente, verifica-se que, grosso modo, a variável que os diferencia situa-se no fato de que os que cometem crimes para com animais tendem a agir potencialmente da mesma forma para com os seres humanos com os quais estabelece contato na sua trajetória de vida pregressa, presente e posterior.

Em caráter meramente exemplificativo e não exauriente, figuram-se na sequência os seguintes casos de assassinatos que mataram ou torturaram animais, conforme resultado conclusivo da análise da história de vida desses homicidas. Esta pesquisa foi inicialmente elaborada nos Estados Unidos pelo FBI – na década de 1970 – tornando-se um estudo pioneiro e reconhecido no país (FBI, 2016).

As conclusões desta pesquisa apontaram que no decorrer de 30 anos foi possível mapear informações indicativas de que mais de 80% dos assassinos em série iniciaram suas carreiras no crime cometendo atos de crueldade para com os animais, especialmente os animais domésticos. Reforça-se também que estes dados do FBI (2016) igualmente foram objeto de análise e apresentação em um estudo denominado “A violência e a tortura de animais revela desvio de personalidade” de autoria de Franco (2016, p. 2-3).

Eis então alguns flagrantes de desrespeito à integridade física e psíquica dos animais e suas possíveis relações com outras formas de manifestação de violência

cometidas pelos homens, conforme dados do FBI (2016).

Russell Weston adentrou-se no Capitólio e começou a atirar ao redor, quando encerrou dois policiais estavam mortos e um visitante ferido. Algumas horas antes, Weston já havia atirado em uma dúzia de gatos de rua que eram alimentados por seu pai. **Albert de Salvo** – o estrangulador de Boston – assassinou 13 mulheres e na juventude prendia cães e gatos em jaulas e depois atirava flechas neles. **Brenda Spencer** – uma aluna do ensino médio – matou duas crianças nos Estados Unidos. A jovem costumava se divertir colocando fogo na cauda de cães e gatos e ninguém se importava com esse comportamento dela na época. **David R. Davis** assassinou a esposa para receber o seguro de vida dela. Ele matou dois pôneis, costumava jogar garrafas em gatos e praticava a caça com métodos ilegais. **Edward Kemperer** matou os avós, a mãe e sete mulheres, além de cortar dois gatos em pequenos pedaços. **Edward Leonski** tinha 24 anos quando foi condenado à força pelo estrangulamento de três mulheres. Colegas de infância do rapaz afirmaram que ele apresentava um sombrio divertimento: cegar passarinhos com agulhas. **Henry L. Lucas** assassinou a mãe, a companheira e um grande número de pessoas. Ele tinha por hábito matar animais e fazer sexo com os cadáveres. **Jack Bassenti** cometeu estupro e assassinato de três mulheres. Na época em que sua cachorra deu cria, ele enterrou os filhotes vivos. **Jeffrey Dahmer** matou dezessete homens. Ela empalava sapos quando criança e matava animais propositalmente deliberadamente com seu automóvel. **Johnny Rieken** assassinou Christina Nytsch e Ulrike Everts. Ele matava cães, gatos e outros animais quando tinha 11 ou 12 anos. **Luke Woodham** aos 16 anos esfaqueou a mãe e assassinou a tiros duas adolescentes. Ele incendiou em seu próprio cachorro despejando um líquido inflamável na garganta e ateando fogo por fora e por dentro ao mesmo tempo. Ele afirmou: “No sábado da semana passada, cometi meu primeiro assassinato. A vítima foi minha querida cachorra Sparkle. Nunca vou esquecer o uivo que ela deu. Pereceu algo quase humano. Então nós rimos e batemos mais nela”. Esta frase foi extraída do diário de Luke Woodham. **Michael Cartier** assassinou Kristen Lardner com três tiros na cabeça. Na época em que tinha quatro anos de idade puxou as pernas de um coelho até saírem da articulação e jogou um gato através de uma janela fechada. **Peter Kurten** – o monstro de Düsseldorf – assassinou alguns e tentou matar mais de 50 homens, mulheres e crianças. Ele costumava torturar cães e fazer sexo com eles, enquanto os matava. **Peter Manuel** iniciou sua vida como assaltante aos 10 anos de idade tendo sido encaminhado para um reformatório. Após ser libertado tornou-se ainda mais agressivo e era visto continuamente esfaqueando animais desgarrados ou cães que se aproximavam da fazenda ou que atravessavam seu caminho na região rural onde passou a vagar. Quando adolescente atacava meninas. Mais tarde atacou duas mulheres com martelo, sendo que uma delas estava grávida. Ele matou duas jovens de 17 anos e dizimou famílias inteiras a tiros: uma deficiente mental de 45 anos, a filha e a irmã dela, 16 e 41, que viviam na mesma residência. Com muita tranquilidade jantou antes de ir embora. Em outra casa assassinou pai, esposa e filho de 11 anos.

Randy Roth matou duas esposas e tentou matar uma terceira. Além disso, passou um esmeril elétrico em um sapo e amarrou um gato ao motor de um carro. **Richard A. Davis** assassinou uma criança de doze anos e tinha por costume incendiar gatos. **Richard A. Davis** matou uma criança de doze anos e costuma atear fogo em gatos. **Richard Speck** assassinou oito mulheres e habitualmente jogava pássaros dentro do elevador. **Richard W. Leonard** costumava matar suas vítimas com arco e flecha ou degolando. Quando criança sua avó o obrigava a matar e mutilar gatos com seus filhotes. **Rolf Diesterweg** assassinou Kim Kerkowe e Sylke Meyer. E na juventude praticava exterminava lebres, gatos e outros animais (FBI, 2016, s/p.; FRANCO, 2016, p. 2-3, destaque nosso). **Theodore Robert Cowell** conhecido como **Ted Bundy** foi o mais perigoso e temido *serial killer* do século XX. Ele matou, estuprou, torturou, mutilou, esquartejou e decapitou 35 mulheres em diversos estados dos Estados Unidos. Não obstante, ele mesmo disse que o número de assassinatos neste molde era bem maior que os dados oficiais apresentados pelo FBI, acreditando ter sido mais de 100 vítimas. Sua vida foi inspiração para escrita do livro *O silêncio dos Inocentes* de autoria de Thomas Harris e também do filme homônimo. Durante sua vida presenciou o avô sendo cruel com os animais (FBI, 2016, s/p.; FRANCO, 2016, p. 2-3; SILVA, 2018, p. 145-146, destaque nosso).

A antiguidade temporal das situações de violência urbana praticada por pessoas, mediante investigação histórica comparada nestes estudos do FBI (2016) iniciados na década de 70 – conforme já mencionado – mostrou-se um bom preditor sobre a relação estável e instalada entre violência humana e maus-tratos para com os animais: quanto maior a tendência para assumir comportamentos agressivos para com os animais, maiores as taxas de comportamentos agressivos também para com os seres humanos (ANAZCO, 2015; FBI, 2016, 2019; FRANCO, 2016; LOCKE, 2002; SGARIONI, 2011; SILVA, 2018).

Alguns seres humanos estão completamente livres de intimidação ou de valores morais internos e são capazes de realizar qualquer ação, em conformidade com seus instintos agressivos. E, por conta disso são caracterizados como sociopatas, psicopatas, seres humanos dotados de personalidades antissociais, personalidades psicopáticas, personalidades dissociais, enfim são reconhecidos por distintas nomenclaturas. Portanto, o que se verifica na literatura é a ausência de um consenso definitivo que possa determinar essa disfunção comportamental (SILVA, 2018, p. 37).

Uma parte dos estudiosos empregam a palavra sociopata por acreditar e defender que são os fatores sociais nocivos os grandes responsáveis por forjar uma mente sociopata, logo, são eles os causadores do problema. Outra corrente de pensamento pressupõe e reconhece que são os aspectos genéticos, biológicos e psicológicos os notáveis desencadeadores e consolidadores de uma mentalidade psicopata. Seja lá como for, uma realidade é certa: a totalidade das nomenclaturas existem apontam para uma psique transgressora e o que pode ocasionar uma diminuta distinção entre as nomenclaturas é a intensidade com a qual os indícios e traços se exteriorizam

(SILVA, 2018, p. 37-38).

Isso posto e baseando-se na análise de comportamentos individuais de agressividade para com os animais – conforme alguns exemplos supracitados – constata-se que em primeiro plano emergem questões de cunho sociopático ou psicopático, ou seja, manifestam-se realidades atinentes a desvios de comportamento. E, para os seres humanos que tomam o amor e a compaixão como regras fundamentais para exercício de suas relações interpessoais, aceitar estes fatos é – seguramente – muito incômodo: de um lado encontram-se os seres humanos dotados de consciência e do outro lado situam-se aqueles que estão desprovidos de tão elevada característica (SILVA, 2018, p. 36).

Quando se depara com os casos citados pelo FBI (2016) e reforçados pela autora Franco (2016) como de **(1) Jeffrey Dahmer** que empalava sapos quando criança; **(2) Johnny Rieken** que matava cães, gatos e outros animais quando tinha 11 ou 12 anos; **(3) Michael Cartier** que aos quatro anos de idade puxou as pernas de um coelho até saírem da articulação e jogou um gato através de uma janela fechada; **(4) Peter Manuel** o qual iniciou sua vida como assaltante aos 10 anos de idade que após ser libertado do reformatório tornou-se ainda mais agressivo e era visto continuamente esfaqueando animais desgarrados ou cães que se aproximavam da fazenda ou que atravessavam seu caminho na região rural onde passou a vagar; e **(5) Richard W. Leonard** que quando criança sua avó o obrigava a matar e mutilar gatos com seus filhotes, somente para citar alguns, verifica-se que muitos dos atos nocivos foram cometidos na infância e para com os animais – principalmente os animais mais inofensivos e na grande maioria deles da espécie doméstica.

Franco (2016, p. 4) reforça ainda as fatalidades envolvendo tiroteios em diversas escolas dos Estados Unidos enfatizando uma realidade comum: “os adolescentes criminosos já se haviam destacado anteriormente por atos de violência contra animais.”

Segundo os trabalhos investigativos realizados pelo Departamento Federal de Investigação dos Estados Unidos (FBI) no decorrer de muitas décadas, processos investigativos esses corroborados pela autora Franco (2016, p. 2): mais de 80% dos assassinos iniciaram suas atividades predatórias e dizimadoras de seres humanos martirizando e dilacerando os animais, principalmente os animais domésticos de pequeno porte inofensivos e residentes no contexto urbano.

Não se encontrou na literatura pesquisada e analisada – (ANAZCO,2015; FBI, 2016, 2019; FRANCO, 2016; LOCKE,2002; SGARIONI, 2011; SILVA, 2018) – casos de assassinos que mataram ou torturaram animais ofensivos e/ou de grande porte e/ou que fossem da espécie silvestre, como por exemplo, os escorpiões amarelos da Palestina, as abelhas africanas, os rinocerontes, o caracol-do-cone, o peixe-pedra, os tubarões brancos, as mambas negras africanas, os búfalos africanos, o sapo-flecha-de-veneno, os urso polares e/ou ursos pardos americanos, a água-viva-caixa australiana, os leões africanos, as boomslangs, o peixe-balão, as hienas, os dragões-de-komodo, as mosca tsé-tsé, os leopardos, as víboras-do-tapete, as aranhas

errantes, os polvos-de-anéis-azuis, os hipopótamos, os crocodilos-de-água-salgada, os elefantes africanos, os mosquitos transmissores da malária, da dengue, da febre amarela urbana, da febre de Chikungunya, do Zika vírus, enfim (AWEBIC, 2018, s/p).

Ao contrário, as vítimas do mundo animal preferidas desses assassinos não são os ursos pardos americanos mas sim os cães e gatos domésticos – principalmente os filhotes ou aqueles que já residiam nas casas dos assassinos mantendo com eles um vínculo de submissão, aproximação e afeto características do comportamento dos animais domésticos para com seus tutores –, os coelhos e quando muito os sapos – detalhe, os sapos mais comuns e inofensivos presentes na natureza e não o sapo-flecha-de-veneno, por exemplo (ANAZCO,2015; AWEBIC, 2018; FBI, 2016, 2019; FRANCO, 2016; LOCKE,2002;SGARIONI, 2011; SILVA, 2018).

E quanto às vítimas do mundo humano preferidas desses assassinos matadores e torturadores estão as crianças, as mulheres – principalmente as mulheres mais jovens e com porte físico aparentemente mais frágil – e as pessoas idosas, categoria de pessoas estas que potencialmente são mais susceptíveis diante de uma possível luta corporal na tentativa de defender-se (ANAZCO,2015; FBI, 2016, 2019; FRANCO, 2016; SGARIONI, 2011; SILVA, 2018).

Esses dados presentes na literatura e nos estudo do FBI evidenciam que as supostas “força”, “coragem”, “superioridade”, “poder divino” ou ainda “desconhecimento das consequências de suas ações”, “ignorância”, “saúde mental comprometida” e outras peculiaridades que tais indivíduos assassinos atribuem a si próprio para se inocentarem face às suas responsabilidades sociais ou justificarem seus comportamentos desviantes, são no mínimo suspeitas e passíveis de questionamento por parte da opinião pública em geral.

2.2 Algumas considerações sobre a mente e o conseqüente comportamento do adulto psicopata

É relevante destacar que a expressão psicopata pode suscitar uma enganadora impressão de que se tratam de pessoas loucas ou doentes mentais. Entretanto, para a medicina psiquiátrica, esses seres humanos não são concebidos como loucos ou portadores de algum tipo de desorientação, bem como não se considera que sejam acometidos por delírios ou alucinações – como ocorre com os esquizofrênicos, por exemplo – e muito menos estejam envolvidos por grandes sofrimentos mentais – como ocorre com a pessoas portadoras da depressão ou síndrome do pânico, por exemplo (SILVA, 2018, p. 38).

Os psicopatas, em geral, são indivíduos frios, calculistas, inescrupulosos, dissimulados, mentirosos, sedutores e que visam apenas o próprio benefício. São incapazes de estabelecer vínculos afetivos ou de se colocarem no lugar do outro. São desprovidos de culpa ou remorso e, muitas vezes, revelam-se agressivos e violentos. Em maior ou menor nível de gravidade, e com formas diferentes de manifestar os seus atos transgressores, os psicopatas são verdadeiros predadores sociais, em cujas veias e artérias corre um sangue gélido. Os psicopatas são

indivíduos que podem ser encontrados em qualquer etnia, cultura, sociedade, credo, sexualidade ou nível financeiro. Estão infiltrados em todos os meios sociais e profissionais, camuflados de executivos bem-sucedidos, líderes religiosos, trabalhadores, pais e mães “de família”, políticos etc. [...] Sua marca principal é a impressionante falta de consciência nas relações interpessoais estabelecidas nos diversos ambientes do convívio humano (afetivo, profissional, familiar e social). [...] esses indivíduos sempre sugam suas presas até o limite improvável de uso e abuso. [...] eu me refiro às pessoas de má índole, que cometem suas maldades por puro prazer e diversão e sem vestígios de arrependimento. [...] psicopatas têm total ciência dos seus atos (a parte cognitiva ou racional é perfeita), ou seja, sabem perfeitamente que estão infringindo regras sociais e por que estão agindo dessa maneira. A deficiência deles (e é aí que mora o perigo) está no campo dos afetos e das emoções. Assim, para eles tanto faz ferir, maltratar ou até matar alguém que atravesse o seu caminho ou os seus interesses, mesmo que esse alguém faça parte de seu convívio íntimo. Esses comportamentos desprezíveis são resultados de uma escolha exercida de forma livre e sem nenhuma culpa. [...] Essa diferença entre o funcionamento emocional normal e a psicopatia é tão chocante que, quase instintivamente, nos recusamos a acreditar que de fato possam existir pessoas com tal vazão de emoções. Infelizmente, essa nossa dificuldade em acreditar na magnitude dessa diferença (ter ou não ter consciência) nos coloca permanentemente em perigo. (SILVA, 2018, p. 39 - 45).

As ações criminosas dos psicopatas não derivam de uma psique adoecida, mas sim de uma racionalidade gélida, cruel e calculista assentada sobre uma completa incapacidade de portar-se diante de outros seres humanos reconhecendo-os como pessoas que pensam e possuem sentimentos ou ainda diante dos animais identificando-os como seres sencientes, ou seja, capazes de sentir dor, prazer, fome e frio (SILVA, 2018, p. 38).

De acordo com a *World Health Organization* (WHO, 2019, s/p.), ou seja, com a Organização Mundial da Saúde (OMS) em um documento denominado *Un Experimento Eugénico en gran escala* evidencia-se que o transtorno da personalidade antissocial ou psicopatia está presente em cerca de 3% dos indivíduos do sexo masculino e 1% nas pessoas do sexo feminino. Portanto, 4% da população que habita o planeta terra é acometida pelo transtorno da personalidade.

Silva (2018, p. 56-57; 63) reforçando as informações da OMS afirma que a cada cem pessoas que circulam pelos ambientes societários, três ou quatro delas estão cometendo atos condenáveis em níveis distintos de gravidade ou estão caminhando na direção de sua próxima vítima. E, embora, os psicopatas sejam uma minoria no contexto populacional mundial, suas ações são responsáveis por uma elevada pegada de destruição. Se, de fato, houver interesse em realizar algo para a redução do poder destruição dos seres humanos impiedosos, é necessário antes de mais nada, aprender a identificar estas pessoas.

Quando se pensa em psicopatia, prontamente se consolida uma imagem mental de um ser humano agressivo, ríspido, com feições maldosas, de porte desleixado, com aspecto de assassino e posturas desorientadas tão evidentes que se poderia reconhecê-lo de longe. Ledo engano porque os psicopatas fingem e representam com grande persuasão. Os psicopatas, na maioria das vezes, não são mortíferos e carregam sua existência como se fossem pessoas comuns. O maior número deles

não se encontra recluso nos complexos penitenciários, mas sim fora deles, vivendo cotidianamente com os demais seres vivos que habitam o planeta terra (SILVA, 2018, p. 18-19).

Resgata-se a seguir o caso de **Theodore Robert Cowell** conhecido como **Ted Bundy** para ilustrar e exemplificar as afirmações supracitadas:

Pela versão da polícia, Ted Bundy começou a cometer crimes assustadores aos 28 anos, na cidade de Seattle, mas especialistas suspeitam que foi a partir dos 15 anos – época em que uma menina de oito anos desapareceu. Sabe-se também que com apenas três anos Ted Bundy chegou a colocar várias facas na cama, que apontavam para a cabeça de sua tia, enquanto ela dormia. Na adolescência, ele já se consolidava como um ladrãozinho e suspeito de alguns assaltos em residências. No segundo grau, Ted era habilidoso e se mostrava simpático aos professores, mas não mantinha bons vínculos com os colegas. Preferia manipular os professores a seu favor e exerceu sua capacidade de se expressar com desenvoltura. O colégio foi um grande laboratório para sua sofisticação. Ele se formou e foi qualificado como excelente aluno. Na universidade, mostrava-se um jovem bem relacionado, atraente, extremamente sedutor, inteligente, bem articulado, agradável. cursou direito e psicologia nas melhores universidades norte-americanas, foi um aluno excepcional e, para as pessoas do seu convívio, era acima de qualquer suspeita. Criou uma imagem respeitável, foi funcionário da Administração de Justiça de King County, tinha um futuro político promissor, passava por um homem de bem. Foi até voluntário para ajudar pessoas suicidas em uma empresa que prestava auxílio por telefone. Por trás da máscara, escondia-se um homem arrogante, de extrema frieza, irônico, manipulador, megalomaniaco, bastante vaidoso, sádico e com muita sede de sangue. As vítimas eram, preferencialmente, mulheres universitárias, bem jovens, de estatura mediana, bonitas, de cabelos lisos e repartidos ao meio. Ele buscava vítimas incessantemente em várias universidades e em estados diferentes dos Estados Unidos. Elas simplesmente desapareciam de forma misteriosa. Anos mais tarde, ele revelou uma das táticas que utilizava para atrair suas vítimas. Usava muletas, fingindo estar machucado, e, quando encontrava a vítima perfeita, derrubava alguns livros no chão. Solicitava, gentilmente, que ela o ajudasse a pegá-los e levá-los até o carro. Lá mesmo, ele a golpeava brutalmente na cabeça com uma barra de ferro e a colocava dentro do carro. Ela era algemada, levada para os bosques de Seattle e abusada sexualmente. Para Bundy, a melhor maneira de desfrutar de “um bom sexo” era algemar uma mulher bonita e aterrorizá-la, deixando claro que ela morreria. Além de estuprar, estrangular e esquarterar as vítimas, ele também introduzia objetos na vagina das jovens, cortava a cabeça delas e as guardava como verdadeiros troféus. Costumava voltar à cena do crime por diversas vezes, levava os corpos para casa, maquiava-os e praticava necrofilia. Em 1976, Ted foi capturado e identificado como agressor por uma das vítimas que conseguiu fugir. Bundy se tornou um fenômeno da mídia, exibindo suas algemas com sorrisos sarcásticos e declarando-se inocente. [...] Embora fosse difícil acreditar que aquele homem “impecável” fosse um *serial killer*, a polícia conseguiu reunir provas e relacionar os desaparecimentos até chegar a um único nome: Ted Bundy. Ele foi julgado em Utah e condenado a quinze anos de prisão. Em 1977, foi julgado no Colorado, advogando em sua própria causa, já que se considerava a única pessoa que estaria apta a defendê-lo e a manipular o sistema judicial. No entanto, em nenhum momento confessou a autoria dos crimes; negou até o fim. Ted zombou da Justiça e fugiu da prisão de Colorado por duas vezes, continuou sua matança desenfreada e se tornou o homem mais procurado pelo FBI. Usando várias identidades e disfarces, Bundy conseguiu chegar a Tallahassee, na Flórida, onde fez mais vítimas – a última com apenas doze anos de idade. Em 15 de janeiro de 1978, foi capturado definitivamente e, em julho de 1979, foi a julgamento – sendo mais uma vez seu próprio defensor – e condenado à pena de morte na cadeira elétrica. Depois de várias apelações, conseguiu adiar a execução por dez anos, até esgotar todas as possibilidades legais. Na manhã de 24 de janeiro de 1989, Bundy, aos 41

anos, foi eletrocutado na Flórida. Antes de sua execução, perguntaram-lhe como se sentia ao matar uma pessoa: “Quando você sente que a vítima exala seu último suspiro, olha nos olhos dela e, nesse instante, você é Deus”. (SILVA, 2018, p. 145-148).

Os psicopatas apresentam graus distintos de gravidade: leve, moderado e grave. Os primeiros exibem comportamentos direcionados à aplicação de golpes, realizam moderados furtos e trapaceiam o quanto podem e conseguem, entretanto dificilmente exterminarão suas vítimas. Os últimos, por sua vez, são aqueles que – por meio de estratégias cruéis e sofisticadas – matam e além de matar são tomados por um sentimento de muito prazer e onipotência durante o momento em que estão realizando suas ações brutais (SILVA, 2018, p. 19).

A parte racional ou cognitiva dos psicopatas é perfeita e íntegra, por isso sabem perfeitamente o que estão fazendo. Quanto aos sentimentos, porém, são absolutamente deficitários, pobres, ausentes de afeto e de profundidade emocional. [...] os psicopatas entendem a letra de uma canção, mas são incapazes de compreender a melodia. [...] Suas vítimas prediletas são as pessoas mais sensíveis, mais puras de alma e de coração. (SILVA, 2018, p. 20).

Para os psicopatas assassinar, furtar, extorquir, estuprar, enganar, trapacear, etc. não é considerado ato lesivo. Não obstante, reconheçam que estão transgredindo e desconsiderando os direitos básicos e fundamentais dos outros seres humanos muitos dos quais protegidos constitucionalmente como no caso do Brasil (BRASIL, 1988, s/p; SILVA, 2018, p. 71)

Nos psicopatas verifica-se um distanciamento emocional, uma personalidade disfuncional, um transtorno de conduta, uma ausência de empatia.

Empatia é a capacidade de considerar e respeitar os sentimentos alheios. É a habilidade de se colocar no lugar do outro, ou seja, de vivenciar o que a outra pessoa sentiria caso estivéssemos na situação e circunstância experimentadas por ela [...] A falta de empatia apresentada pelos psicopatas é geral. Eles são indiferentes aos direitos e sofrimentos de seus familiares e de estranhos do mesmo modo. Caso demonstrem possuir laços mais estreitos com alguns membros da família (cônjuge, filhos), certamente é pelo sentimento de possessividade, e não pelo amor genuíno. [...] os psicopatas são incapazes de amar; eles não possuem consciência genuína que caracteriza a espécie humana. Gostam de possuir coisas e pessoas; logo, é com esse sentimento de posse que se relacionam com o mundo e com as pessoas. Em razão dessa incapacidade em considerar os sentimentos alheios, os psicopatas mais graves são capazes de cometer atos que, aos olhos de qualquer ser humano comum, não só seriam considerados horripilantes, mas também inimagináveis (SILVA, 2018, p. 75-76)

De acordo com Silva (2018, p. 80): “Muitos psiquiatras afirmam que as emoções dos psicopatas são tão superficiais que podem ser consideradas algo bem similar ao que denominam de “protoemoções” (respostas primitivas às necessidades imediatas).”

Dois brasileiros, o neuropsiquiatra Ricardo de Oliveira-Souza e o neurorradiologista Jorge Moll, desenvolveram um teste denominado Bateria de Emoções Morais (BEM), que utiliza tecnologia de ressonância magnética funcional (RMf). Esse teste tem por objetivo verificar como o cérebro dos indivíduos se comporta quando eles fazem julgamentos morais que envolvem emoções sociais positivas, como arrependimento, culpa e compaixão. [...] Os resultados desse estudo demonstraram

que, diferentemente das pessoas comuns, os psicopatas apresentam atividade cerebral reduzida nas estruturas relacionadas às emoções em geral. Em contrapartida, revelaram aumento de atividade nas regiões responsáveis pela cognição (capacidade de racionalizar). Assim, pôde-se concluir que os psicopatas são muito mais racionais do que emocionais. [...] É importante frisar que eles [os psicopatas] sempre sabem qual é a consequência das suas atitudes transgressoras; no entanto, não dão a mínima importância para isso. (SILVA, 2018, p. 81).

Não é necessário ser um clarividente, um iluminado ou um adivinho para constatar que indivíduos com histórico de crimes violentos significam um perigo muito maior para a sociedade do que os criminosos que não exibem a violência como marca registrada em seus crimes. Uma considerável forma de “prever” o que um indivíduo potencialmente pode fazer no futuro é conhecer as atitudes que teve em sua vida pregressa. Não obstante tal afirmação caracterizar-se como um empirismo exacerbado, esse dado pode ser tomado como suporte para que o sistema de justiça criminal realize encaminhamentos apropriados a penas e concessão de benefícios para criminosos. (SILVA, 2018, p. 151-152).

A autora Silva (2018, p. 176-177) defende que nos psicopatas, os circuitos cerebrais referentes à emoção estão desconectados. Somente se pode afirmar que um ser humano tem senso moral quando é capaz de expressar minimamente um sentimento e conseqüente comportamento afetivo diante dos processos relacionais estabelecidos com os demais seres humanos, bem como com as outras realidades ou seres vivos presentes em seu entorno: animais – por exemplo. Dessa forma, o comportamento gélido e maldoso dos psicopatas não pode ser imputado apenas a uma criação ruim ou a uma educação incorreta ou insuficiente. E isso porque a raiz da psicopatia se encontra na incapacidade que essas pessoas têm de sentir e de agir conforme os padrões socialmente aceitáveis em um ambiente coletivo.

Emoção e razão são as funções mais complexas produzidas pelo cérebro humano. Em nosso cotidiano, ativamos operações mentais que envolvem sempre uma e outra (às vezes, mais uma do que a outra). Apesar de elas serem parceiras constantes, os mecanismos neurais geradores da emoção e da razão são distintos. [...] Nos seres humanos, as reações de medo e raiva se manifestam de forma bastante semelhante àquela observada nos animais. No entanto, entre os seres humanos, as emoções são moduladas pela razão. Doses certas de razão e emoção é que fazem com que tenhamos comportamentos tipicamente humanos. (SILVA, 2018, p. 177).

Uma explicação sobre o desenho mental dos psicopatas é apresentada na citação que segue de autoria também de Silva (2018, p. 179-181):

O sistema límbico, formado por estruturas corticais e subcorticais, é responsável por todas as nossas emoções (alegria, medo, raiva, tristeza etc.). Uma das principais estruturas do sistema límbico chama-se amígdala. Localizada no interior do lobo temporal, essa pequena estrutura funciona como um “botão de disparo” de todas as emoções. A razão, por sua vez, envolve diversas operações mentais de difícil definição e classificação. Entre elas, podemos citar: raciocínio, cálculo mental, planejamentos, solução de problemas, comportamentos sociais adequados. A principal região envolvida nos processos racionais é o lobo pré-frontal (região da testa): uma parte dele (córtex dorsolateral pré-frontal) está associada a ações cotidianas do tipo utilitárias, como decorar o número de um telefone ou objetos. A outra parte (córtex medial pré-frontal) recebe maior influência do sistema límbico,

definindo de forma significativa as ações tomadas nos campos pessoais e sociais. A interconexão entre a emoção (sistema límbico) e a razão (lobos pré-frontais) é que determina as decisões e os comportamentos socialmente adequados. [...Portanto,] alterações no senso moral podem ocorrer quando o cérebro sofre lesões em áreas específicas [...por exemplo no] lobo pré-frontal [...]. Pessoas sem nenhum traço psicopático revelaram intensa atividade da amígdala e do lobo frontal (neste, de menor intensidade) quando estimuladas a se imaginarem cometendo atos imorais ou perversos. No entanto, quando os mesmos testes foram realizados num grupo de psicopatas criminosos, os resultados apontaram para uma resposta débil nos mesmos circuitos. (SILVA, 2018, p. 179-181).

E ainda, é essa mesma autora – Silva (2018, p. 181-183) quem complementa esse esclarecimento sobre o funcionamento cerebral dos psicopatas:

Se consideramos que a amígdala é o nosso “coração cerebral” entenderemos que os psicopatas são seres sem “coração mental”. O cérebro deles é gelado e, assim, incapaz de sentir emoções positivas, como o amor, a amizade, a alegria, a generosidade, a solidariedade... Essas criaturas possuem grave “miopia emocional”, e ao não sentir emoções positivas, sua amígdala deixa de transmitir, de forma correta, as informações para que o lobo frontal possa desencadear ações ou comportamentos adequados. Chegam menos informações do sistema afetivo/límbico para o centro executivo do cérebro (lobo frontal), o qual sem dados emocionais, prepara um comportamento lógico, racional, mas desprovido de afeto. Se partirmos da premissa de que a alteração primária dos psicopatas é uma amígdala hipofuncionante, poderemos considerar as seguintes situações: 1 Psicopatas pensam muito e sentem pouco. Suas ações são racionais, e a razão tende sempre a escolher, de maneira objetiva, o que leva à sobrevivência e ao prazer. De forma primitiva, a razão usa sempre a “lei da vantagem”. Esse modo de pensar privilegia o indivíduo, e nunca o outro ou o social. 2 Como espécie, os homens evoluíram muito mais por sua capacidade de cooperação social do que por seus atributos individuais. Assim, podemos perceber que os psicopatas são seres cuja tomada de decisão privilegia sempre os interesses individuais e/ou oligárquicos mesquinhos, e nunca o social e/ou o coletivo de conteúdo solidário. 3 Sem conteúdo emocional em seus pensamentos e em suas ações, os psicopatas são incapazes de considerar os sentimentos do outro em suas relações e de se arrependerem por seus atos imorais ou antiéticos. Dessa forma, não aprendem a partir da experiência e, por isso, são intratáveis, sob o ponto de vista da ressocialização. [...] os psicopatas apresentam um déficit na integração das emoções com a razão e o comportamento. Mas é importante destacar que eles não possuem uma lesão nos córtex pré-frontais e na amígdala [...mas] apresentam desajustes em graus bem variáveis [...] As diversas manifestações das condutas psicopáticas nos levam necessariamente a uma avaliação da importância que o meio ambiente pode ter na apresentação desse transtorno. O ambiente social no qual a violência e a insensibilidade emocional são “ensinadas” no dia a dia pode levar uma pessoa propensa à psicopatia a ser um perigoso delinquente. Por outro lado, um ambiente social favorável e uma educação mais rigorosa e menos condescendente às transgressões pode levar essa mesma propensão a se manifestar na forma de um desvio social leve ou moderado. Podemos então concluir que a psicopatia apresenta dois elementos causais fundamentais: uma disfunção neurobiológica e o conjunto de influências sociais e educativas que o psicopata recebe ao longo da vida (SILVA, 2018, p. 181-183, grifos da autora).

Retoma-se neste momento o caso de **Richard W. Leonard** que costumava matar suas vítimas com arco e flecha ou degolando o qual afirmou que quando criança sua avó o obrigava a matar e mutilar gatos com seus filhotes. A intenção neste caso é voltar-se para a avó de Richard e para a importância do incentivo dela para que o neto se tornasse um psicopata – mesmo que essa não tenha sido sua intenção

evidentemente. Entretanto, o que se percebe neste histórico é a presença de um relevante fato gerador, um significativo “incentivo” – a ponto de Richard se lembrar bem da situação e trazê-lo novamente à memória no tempo presente – que o neto recebeu durante sua formação por parte da avó.

A educação que uma pessoa com predisposição psicopática recebe durante sua formação ou os exemplos de comportamento que vê durante sua formação interfere na sua personalidade futura. E isso pode ser comprovado na citação que segue de Silva (2018, p. 183):

A engrenagem psicopática funcionaria desta maneira: a predisposição genética ou a vulnerabilidade biológica se concretiza em uma criança que apresente o déficit emocional. Uma criança assim possui um sistema mental deficiente na percepção das emoções e dos sentimentos, na regulação da impulsividade e na experimentação do medo e da ansiedade. Nos casos em que os pais (família) realizam de forma muito competente suas tarefas educacionais, essas características biológicas podem ser compensadas ou canalizadas para atividades socialmente aceitas. **No entanto, quando o ambiente não é capaz de fazer frente a tal bagagem genética – por falhas educacionais por parte dos pais, por uma socialização deficiente ou ainda pelo fato de essa bagagem genética ser muito marcada –, o resultado será um indivíduo psicopata sem nenhum limite.** (SILVA, 2018, p. 183, grifo nosso).

De acordo com Sgarioni (2011, p. 4): “Como a psicopatia em adultos não tem cura, médicos e pesquisadores da área trabalham para tentar diagnosticar o problema cada vez mais precocemente. O psicólogo canadense Robert Hare costuma fazer diagnósticos em crianças a partir dos 9 anos de idade.”

2.3 Algumas notas sobre a mente e o conseqüente comportamento das crianças e/ou adolescentes portadores do transtorno de conduta

Sempre que nos deparamos com crimes bárbaros cometidos por crianças somos tomados por um sentimento de grande perplexidade. Isso acontece porque, como seres humanos, temos dificuldade em acreditar que existam crianças genuinamente más. Crianças costumam ser associadas de forma universal à bondade, à pureza e à ingenuidade. Reconhecer que a maldade existe de fato é uma realidade com a qual não gostamos de lidar. Quando estamos diante de crianças, essa descrença toma proporções muito maiores. Ficamos estarecidos com aquilo que desafia a racionalidade humana e foge à compreensão do que consideramos ser uma criança ou pessoa normal. [...] Nos Estados Unidos, volta e meia a população se defronta com casos envolvendo crianças que matam de forma impiedosa. [...] O Brasil, infelizmente, também faz parte desse cruel panorama. (SILVA, 2018, p. 156-157).

A autora Sgarioni (2011, p. 1) em seu artigo publicado em 25 de fevereiro de 2011 pela Revista Super Interessante denominado Anjos malvados faz menção ao fato de que crianças podem demonstrar desde a mais tenra idade de que serão adultos psicopatas. Entretanto, como a personalidade deles se encontra em desenvolvimento eles não são reconhecidos como psicopatas, mas sim como crianças ou adolescentes ou ainda jovens com transtorno de conduta porque, segundo a Associação Americana de Psiquiatria), nenhum menor de 18 anos pode ser chamado de psicopata.

Sgarioni (2011, p. 1 - 4) afirma que o transtorno de conduta é definido pela repetição – e não por ações isoladas – e, na maior parte dos casos, vem seguido pela hiperatividade e déficits graves de atenção. Para essa mesma autora esse transtorno evidencia um acentuado risco de se desenvolver futuramente para o transtorno da personalidade antissocial ou assim chamada psicopatia. E ainda, Sgarioni (2011, p.1) reforça que: “Enquanto não se pode dizer que toda criança com transtorno de conduta será psicopata, certamente todo psicopata sofria desse transtorno quando era menor.”

A autora exemplifica o caso da inglesa Mary Bell que aos 2 anos de idade era uma menina diferente das outras. Ela jamais chorava quando se machucava e gostava de bater nos seus brinquedos. Quando completou 4 anos de idade foi necessário impedi-la de tentar enforcar uma coleguinha, afirmando às professoras que sabia que a atitude dela poderia matar a colega. Aos 5 anos, presenciou a morte – por atropelamento – de um outro colega e na ocasião não demonstrou nenhuma surpresa. Após passar pelo processo de alfabetização, tornou-se incontrolável. Ela costumava pichar as paredes da escola e maltratar os animais, chegando até mesmo a colocar fogo na casa onde morava. Aos 11 anos, ela assassinou por estrangulamento dois meninos um de 3 e o outro de 4 anos, sem esboçar o menor sentimento de dor ou piedade. O fato aconteceu em 1968 e antes de ir a julgamento, a menina de 11 anos foi avaliada por psiquiatras, os quais chegaram à conclusão de que se tratava de um acentuado transtorno de conduta. No Laudo Psiquiátrico dela estava escrito que: “Ela não demonstrou remorso, ansiedade nem lágrimas ao saber que seria detida. Nem ao menos deu um motivo para ter matado. É um caso clássico de sociopatia”. (SGARIONI, 2011, p. 2-3).

Sgarioni (2011, p. 3) coloca a seguinte indagação e na sequência a resposta: “O que fez com que Mary Bell se transformasse nessa pequena fera? Para especialistas, existem 3 fatores de risco para a psicopatia: a predisposição genética, um ambiente hostil e possíveis lesões cerebrais no decorrer do desenvolvimento.”

Sabe-se ainda que a maioria dos psicopatas sofreu algum tipo de abuso na infância, seja físico, seja sexual, seja psicológico. O caso de Mary Bell reuniu o conjunto completo. Filha de uma prostituta viciada em drogas e com distúrbios psiquiátricos, Mary foi abandonada e entregue para doação diversas vezes, sem sucesso. A mãe frequentemente dava drogas a Mary, que ainda pequena chegou a ser levada ao hospital com overdoses terríveis. Mas a pior parte eram os abusos praticados pela própria mãe, que obrigava a menina a se prostituir junto a ela desde os 4 anos de idade. Num ambiente assim, o desenvolvimento da personalidade é bem complicado. (SGARIONI, 2011, p. 3).

E ainda, segundo Sgarioni (2011, p. 3):

Até hoje não se provou cientificamente que bebês como Mary nasçam já prontos, predestinados a ser adultos psicopatas – nem que nasçam como uma folha de papel em branco, preenchida no decorrer da vida. No momento em que somos concebidos já ganhamos de presente dos nossos pais e antepassados uma composição genética específica. Nossos genes regulam a quantidade dos neurotransmissores responsáveis por variadas sensações que se expressam no cérebro. Um bebê pode não nascer psicopata, mas pode, sim, vir ao mundo

com tendências e predisposições genéticas ao distúrbio, o que é uma boa parte do caminho andado. No entanto, nenhum gene age no vácuo. De acordo com a genética comportamental, para entrar em ação, o gene precisa interagir com o ambiente de alguma forma. (SGARIONI, 2011, p. 3).

Convém resgatar mais uma vez, para ilustrar os casos atinentes às crianças e/ou adolescentes portadores do transtorno de conduta, o caso de **Ted Bundy** o mais perigoso e temido *serial killer* do século XX que com apenas **três anos de idade** colocou várias facas na cama direcionadas à cabeça de sua tia, enquanto ela estava dormindo (SILVA, 2018, p. 146, grifo nosso).

E, é essa mesma autora – Silva (2018, p.156-157, grifos nosso) – quem traz o relato de que na data de fevereiro de 1993, os meninos Jon Venables e Robert Thompson, ambos com a idade de **dez anos** na ocasião, assassinaram de forma brutal e violenta a criança James Bulger – na época com apenas **dois anos** de idade – nas proximidades de Liverpool, uma cidade do condado de Merseyside, localizado no noroeste da Inglaterra. “[...] James foi sequestrado, abusado, torturado e morto com golpes de pedra e ferro na cabeça. (SILVA, 2018, p. 157).

Silva (2018, p. 157, grifos nosso) também traz o seguinte episódio:

Nos Estados Unidos, volta e meia, a população se defronta com casos envolvendo crianças que matam de forma impiedosa. Em 1998, um pesadelo se abateu sobre Jonesboro, uma pequena cidade no Arkansas. Mitchell Johnson, de **treze anos**, e Andrew Golden, de apenas **onze [anos]**, foram responsáveis por um tiroteio em sua escola que matou cinco pessoas e feriu gravemente outras onze. Eles chegaram camuflados, fortemente armados e fizeram soar o alarme de incêndio para obrigar estudantes e professores a sair do edifício. Esconderam-se no bosque em frente e dispararam indiscriminadamente 27 tiros com as armas que tinham roubado do avô de Andrew. Além da frieza explícita, Mitchell e Andrew premeditaram o massacre. (SILVA, 2018, p. 157, grifos nosso).

Segundo Franco (2016, p. 4, grifo nosso) no Brasil tem-se o caso – e acredita-se que não seja o único – noticiado pelo Jornal Zero Hora do Rio Grande do Sul datado de 01 de junho de 2004 em que um menino de **11 anos** assassinou Maicon Rodrigues dos Santos – de 6 anos – afirmando que o matou da mesma forma com que habitualmente matava filhotes de gatos: degolando-o.

John Locke (2002, p. 71) citado por Anazco (2015, p. 3-4) afirma que:

Uma coisa que tenho frequentemente **observado em crianças**, é que quando de posse de uma pobre criatura, elas estão aptas a usá-la com rudeza: **Elas usualmente atormentam, e tratam rudemente, seus pássaros, borboletas e outros pobres animais, que caem em suas mãos, e isto com aparente forma de prazer.** Isto eu acho que deveria de ser visto nelas, e se elas se inclinam a algum tipo de crueldade, se **lhes deve ensinar o uso contrário ao costume de tormento e à matança de animais, que poderá, gradualmente, endurecer suas mentes, incluso em relação aos outros humanos;** e os que se deleitam no sofrimento e a destruição das criaturas inferiores, não serão aptos a serem muito compassivos, ou benignos com seus próprios semelhantes. (LOCKE, 2002, p. 71 apud ANAZCO, 2015, p. 3-4, grifos nosso).

Sgarioni (2011, p. 5) coloca que, não obstante às dificuldades inerentes, o tratamento indicado a essas crianças e adolescentes, geralmente, é a psicoterapia

acompanhada e a depender da situação, são administrados também alguns medicamentos com efeitos tranquilizantes para minimizar a agressividade e a impulsividade, ou ainda estimulantes. O objetivo da psicoterapia é reforçar na criança ou no adolescente o quanto é importante alterar sua forma de pensar e de ver o mundo, bem como levá-los a perceber que a não alteração poderá fazer com eles próprios também saiam prejudicados da situação e não somente as pessoas, os animais e a realidade a sua volta. E nesta direção a presença atuante da escola e da família é essencial.

Para Sgarioni (2011, p. 5): “Ao contrário do que acontece com os adultos, existe uma chance de uma criança com transtorno de conduta mudar seu padrão de comportamento e não se tornar um psicopata. É claro que, quando se trata de adolescentes, a dificuldade de reabilitação aumenta.” E um dos casos citados por Sgarioni (2011) a seguir foi igualmente reforçado por Silva (2018) e se trata da história de Jon Venables e Robert Thompson anteriormente citado neste estudo. Eis o que Sgarioni (2011, p. 5) coloca:

[...] existem casos curiosos que intrigam a comunidade científica. Em 1993, os meninos ingleses Jon Venables e Robert Thompson, de **10 anos**, sequestraram e mataram com pancadas o pequeno James Bulger, de apenas **2 anos**. Foram presos e julgados como adultos. Após 8 anos na cadeia, receberam o laudo psiquiátrico de que não ofereciam mais perigo à sociedade. Estão soltos, com novas identidades. Nunca mais houve nenhum registro de reincidência desse comportamento. **Mary Bell**, a menina de que falamos, também **foi presa e tratada por 12 anos. Em 1980 foi solta e continuou a ser monitorada**. Casou-se, teve uma filha, e hoje parece levar uma vida normal, uma vez que nunca saiu de vigilância. “Se havia algo de errado comigo quando eu era criança, hoje não há mais. Passaram um raio X dentro da minha cabeça e puderam ver que, se existia alguma coisa quebrada, ela agora se arrumou”, diz Mary. (SGARIONI, 2011, p. 5, grifos nosso).

Sgarioni (2011, p. 5-6) destaca alguns indícios importante no diagnóstico do transtorno de conduta. Eis o que a autora aponta no seu estudo que ela intitula de “No rastro da maldade”:

Transtorno de conduta é um padrão de comportamento antissocial em meninos e meninas com mais de 6 anos e menos de 18. Ocorre se acontecerem 3 ou mais dos itens abaixo no último ano e um ou mais no último semestre. **1º** Mata aula frequentemente (começa antes dos 15 anos). **2º** Passa a noite fora várias vezes contra a ordem dos pais (começa antes dos 13). **3º** Foge da casa dos pais pelo menos duas vezes. **4º** Persegue, atormenta, ameaça ou intimida os outros frequentemente. **5º** Inicia lutas corporais. **6º** Usa armas como pau, pedra, caco de vidro, faca e revólver. **7º** É cruel com pessoas ou com animais a ponto de feri-los fisicamente. **8º** Rouba ou assalta, confrontando diretamente a vítima. **9º** Força alguém à atividade sexual. **10º** Inicia um incêndio com a intenção clara de provocar sérios danos. **11º** Destrói a propriedade alheia deliberadamente. **12º** Arromba ou invade a casa ou o carro de alguém. **13º** Mentira e engana pessoas por ganhos materiais ou para fugir de obrigações. (SGARIONI, 2011, p. 5-6, acréscimo de sequência numérica nosso).

2.4 As predições empíricas sobre o comportamento dos adultos psicopatas e das crianças/adolescentes portadores do transtorno de conduta e sua relação com o desrespeito à integridade física e psíquica dos animais

As predições empíricas relatadas no presente estudo sobre as conexões existentes entre o desrespeito à integridade física e psíquica dos animais e suas possíveis relações com outras formas de manifestação de violência cometidas por seres humanos indicam a presença de um fator de fusão, ou seja, um elo de ligação entre criminalidade e os maus-tratos aos animais (FBI, 2016, 2019). Por outro lado, a literatura que discorre sobre este assunto analisada neste estudo não chega a apontar contradições, o que reforça o entendimento de tal conexão (ANAZCO,2015; FRANCO, 2016; LOCKE,2002; SGARIONI,2011; SILVA, 2018).

Desta maneira, percebe-se que as explicações causais empiricamente fundadas acrescidas das regularidades e associações de causa e efeito apontam evidências na relação existente entre o desrespeito à integridade física e psíquica dos animais e outras formas de manifestação de violência cometidas pelos homens.

Quando o homem tem por hábito submeter animais – principalmente os domésticos em situações de perigo físico ou psíquico por puro prazer e sadismo que o sofrimento alheio lhe traz – provavelmente este ser humano terá maiores propensões e chances de praticar atos maus também para com os seres humanos quando comparados com aqueles que não realizam tais práticas para com os animais. Portanto, predições empíricas sobre atitude para com animais *versus* para com seres humanos postulam o desenvolvimento de padrões de comportamentos humano atípicos e disfuncionais assumidos pelo homem no convívio social (ANAZCO,2015; FBI, 2016, 2019; FRANCO, 2016; LOCKE,2002; SGARIONI, 2011; SILVA, 2018).

Os resultados destas pesquisas empíricas com adultos psicopatas e crianças/adolescentes com transtornos de condutas autoriza, por conseguinte, a autora deste estudo a adensar as afirmações já existentes na literatura sobre a existência da relação entre a questão da violência para com os animais e para com os seres humanos de forma que a primeira acaba por desencadear a segunda ao longo do tempo conforme o adulto psicopata ou a criança/adolescente com transtorno de conduta evolui fisicamente e mentalmente.

Talvez seja legítimo inferir das considerações do FBI (2016, 2019) e de autores como Anazco (2015); Franco (2016); Locke (2002); Sgarioni (2011) e Silva (2018) que, primeiro, a agressão ao animal é comportamento característico dos adultos psicopatas e das crianças/adolescentes com transtornos de condutas e, segundo, que o grau de maldade para com os animais é maior nestes tipos de seres humanos.

Anazco (2015, p. 3, grifos nosso) afirma em seus estudos que: “Tanto Kant, quanto Tomás de Aquino concordavam em que **aqueles que maltratam animais acabam desenvolvendo um hábito que, com o passar do tempo, os induz a tratar**

os humanos de maneira similar.”

E esse mesmo autor reforça as considerações daqueles pensadores declarando que os seres humanos não devem tratar os animais de forma a impelir que se trate com a mesma maldade também os seres da sua própria espécie, ou seja, o *homo sapiens* (ANAZCO,2015, p. 3).

Agir nesta direção – maltratar animais induz maltratar também seres humanos – apenas reforça o que autores clássicos como Platão, Aristóteles, Maquiavel e autores contratualistas como Thomas Hobbes já defendiam em suas respectivas épocas (DOACIR, 2016, p. 58-59, 87-93).

Para os pensadores clássicos e contratualistas – destacando Maquiavel (1998, p. 108, 112 apud DOACIR, 2016, p. 59) e Thomas Hobbes (1983, p. 74-75 apud DOACIR, 2016, p. 88-89) – os traços naturais e negativos da natureza humana, ou seja, os vícios presentes nos seres humanos contribuem para arruinar não somente as formas de governos instituídas e consolidadas por eles próprios, mas também a própria sociedade em que vivem (DOACIR, 2016, p. 58-61, 87-93). E, se assim o fazem com seus respectivos sistemas políticos e seres da sua própria espécie que vivem em sociedade quanto mais os farão com os animais ao seu redor.

De acordo com Anazco (2015, p. 3): “O maltrato de animais redundando no conceito de crueldade, no sentido de, se um indivíduo é cruel no trato com qualquer animal, também terá tal tendência com o trato de semelhantes (humanos).” Deste modo, as ações bárbaras contra os animais representam os primeiros degraus de uma escada na qual as crianças ou adolescentes com transtornos de conduta ou os adultos com comportamentos psicopatas costumam subir até chegar ao topo da escalada, quando então direcionam suas atitudes cruéis, brutais e bárbaras aos indivíduos da sua própria espécie: o ser humano.

E nesta direção, tanto os estudos relatados pelo FBI (2016) quanto por autores brasileiros – como por exemplo, Anazco (2015), Franco (2016), Sgarioni (2011) e Silva (2018), somente para citar alguns – sobre as conexões efetivas entre maus-tratos para com os animais e os maus-tratos consequentes para com os seres humanos postulam e sugerem que um padrão de comportamento humano agressivo assumido pelo homem no ambiente societário em que vive está atrelado, até certo ponto, ao fato deste homem também submeter os animais a situações dolorosas sejam elas físicas ou psíquicas.

As atitudes cruéis cometidas contra os animais é precisamente uma violência. Além disso, representa também uma forte evidência de transtorno de conduta ou – a depender da intensidade das atitudes cruéis e da idade do agressor – um acentuado sinal de psicopatia. No âmago destas práticas brutais para com os animais esconde-se um ser humano de caráter perverso e desejoso de expressar seu poder principalmente sobre os mais fracos e impossibilitados de se defender.

Desta forma, o mórbido e sombrio “Curso para se tornar um Psicopata”, começa, por assim dizer, pela fase do transtorno de conduta – dos três aos dezoito anos de idade

– em que o “estágio se inicia com os animais” por meio do desrespeito à integridade física e psíquica dessas criaturas, principalmente das mais indefesas. Eis então o primeiro passo. Após concluir tal “Disciplina do Curso”, o “Aprendiz da Psicopatia” adquire seu “Certificado de Conclusão de Curso” e com isso encontra-se apto para “exercer o ofício da profissão”. Já “Graduado em Psicopatia” – a partir dos 18 anos de idade – resta ao “recém-formado” utilizar todo o tempo de vida que lhe resta nesta terra para desenvolver, consolidar e levar ao ápice “sua carreira hedionda” mediante realização de intervenções – no âmbito teórico e prático – de total desrespeito à integridade física e psíquica desta vez não somente dos animais, mas agora também dos seres humanos que cruzam seu caminho ou fazem parte do seu convívio.

As possibilidades de isolamento de efeitos unívocos produzidos por estudos sobre a relação maus-tratos para com os animais e consequente maus-tratos para com os seres humanos ficam patentes quando se observam os resultados uníssonos encontrados na literatura. E a identificação dos efeitos produzidos nos ambientes coletivos por parte dos adultos psicopatas e/ou das crianças/ adolescentes portadores do transtorno de conduta com tendência comportamental agressiva para com os animais – em diferentes escalas de magnitude – evidenciam os aspectos relacionados à agressividade e intolerância diante do convívio coletivo, particularmente no contexto urbano (ANAZCO, 2015; FBI, 2016, 2019; FRANCO, 2016; SGARIONI, 2011; SILVA, 2018).

Logo, a defesa da causalidade – tendência comportamental agressiva para com os animais, particularmente para com os domésticos em diferentes escalas de magnitude => resultados na convivência conflitiva, desarmônica e violenta entre seres humanos no ambiente coletivo, especialmente o urbano – encontra eco em fatos concretos.

Por conseguinte, é fato constatado por meio das predições empíricas que o comportamento dos adultos psicopatas e das crianças/adolescentes portadores do transtorno de conduta possuem relação com o desrespeito à integridade física e psíquica dos animais. Essa constatação, por sua vez, possibilita a formulação de inferências causais até certo ponto seguras e, conseqüentemente, a produção de ganhos teóricos – isto é, a possível produção de generalizações. À vista disso, tal constatação conferi plausibilidade às hipóteses construídas a partir de diferentes proposições analíticas (ANAZCO, 2015; FRANCO, 2016; LOCKE, 2002; SGARIONI, 2011; SILVA, 2018) alicerçadas nas investigações comparativas (FBI, 2016, 2019), buscando a construção de modelos teóricos formais e explicações causais empiricamente fundadas. E é justamente nesta direção que caminham os estudos e pesquisas do FBI, bem como as análises de alguns autores referenciados neste estudo.

Isso posto, não se está diante de uma mera abordagem, mas diante de um paradigma explicativo uma vez que analisando a convivência dos indivíduos nos contextos societários verificam-se a existência de comportamentos humanos *ad hoc* (*legitimadores e defensores*) de tendências agressivas para com animais, particularmente para com os domésticos como se pode perceber nos parâmetros

(relações de comparação) dos estudos apresentados.

Diante disso, o fornecimento desses elementos de inferência causal por si só explica a importância de se investir na implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de Políticas Públicas Protetivas da Integridade Física e Psíquica dos Animais, principalmente dos animais da espécie doméstica residente no contexto urbano, espécie esta a principal vítima dos adultos psicopatas e/ou das crianças/adolescentes portadores do transtorno de conduta.

2.5 Três importantes realidades advindas da investigação comparativa sobre criminalidade e maus-tratos à fauna doméstica e seus consequentes contributos

A relevância da investigação histórica comparativa aqui exposta sobre criminalidade e maus-tratos à fauna doméstica se assenta em três importantes realidades. Em primeiro lugar essa relevância situa-se no fato desta investigação se apresentar como provedora de subsídios à formulação, implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais.

Uma segunda realidade significativa consiste no fato desta investigação se manifestar como reveladora da intrínseca interlocução existente entre a Política Pública Protetiva dos Animais e as Políticas de Segurança Pública, Saúde Coletiva, Educação à Cidadania e Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, das Mulheres e da Pessoa Idosa.

E a terceira realidade – porém não menos importante que as duas anteriormente citadas – apoia-se no fato desta investigação comparativa aqui apresentada se expressar como forte indicadora dos reflexos positivos que o investimento em uma Política Pública Protetiva dos Animais trará para as Políticas de Segurança Pública, Saúde Coletiva e Educação à Cidadania e Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, das Mulheres e da Pessoa Idosa.

Em se tratando dos contributos da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais às Políticas de Segurança Pública, Saúde Coletiva, Educação à Cidadania e Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, das Mulheres e das Pessoas Idosas têm-se também importantes considerações a se fazer.

Os trabalhos de pesquisa sobre criminalidade e sua vinculação aos maus-tratos cometidos contra os animais são muito populares e evidentes e têm estimulado estudiosos a reavaliar a questão da importância de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais atrelada a uma Política voltada à questão da Segurança Pública, da Saúde Coletiva, da Educação à Cidadania e da Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, das Mulheres e das Pessoas Idosas.

E nesta direção, estas investigações – particularmente as apontadas neste estudo – sobre criminalidade e sua vinculação aos maus-tratos cometidos contra os animais justifica, portanto, o investimento em uma Política Pública Protetiva da

Integridade Física e Psíquica dos Animais, sobretudo dos animais domésticos situados no contexto urbano: principais alvos dos maus-tratos. E se justifica não somente porque com isso está se protegendo a integridade física e psíquica do animal em atenção ao que se encontra positivado no arcabouço normativo brasileiro (BRASIL, 1981, 1985, 1988, 1989, 1997, 1998, 2008, 2011, 2012, 2017) e na Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO, 1978), mas também porque está se protegendo os direitos fundamentais dos seres humanos, direitos estes positivados não somente no Sistema Constitucional Brasileiro, mas também no Sistema Interamericano de Direitos Humanos os quais contemplam diversas Convenções e Protocolos, Tratados Internacionais estes dos quais o Brasil é signatário (BRASIL, 1988; FACHIN, 2019).

Desta forma, o investimento em uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais contribuiria para primeiro, proteger e/ou resgatar a integridade física e psíquica dos animais – situações estas positivadas em normatizações constitucionais, infraconstitucionais (sem mencionar as inúmeras normatizações de âmbito estadual e municipal brasileiras) bem como no âmbito internacional (BRASIL, 1981, 1985, 1988, 1989, 1997, 1998, 2008, 2011, 2012, 2017; UNESCO, 1978).

Segundo, o investimento em uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais contribuiria para identificar precocemente os potenciais seres humanos com tendências agressivas mediante registros constantes sobre atos de crueldade contra animais em uma base de dados criminal, a qual seria constantemente alimentada com as informações advindas tanto dos operadores da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais quanto da equipe técnica executora da Política de Segurança Pública. Inclusive é prática comum no *Federal Bureau of Investigation* (FBI) que as unidades de polícia do Departamento de Justiça dos Estados Unidos recorram a este banco de dados de registros de crueldade contra os animais quando, por exemplo, estão diante de uma pessoa que supostamente tenha cometido crimes ou assassinatos, mas não foi ainda identificada. Em outras palavras, na impossibilidade de encontrar a autoria de um delito ou assassinato por outros meios, a equipe de polícia do FBI vai atrás das pessoas que tenham seus nomes registrados neste banco de dados como violadores da integridade física e psíquica dos animais e que residam nas proximidades do local onde o crime ou assassinato sem autoria ocorreu. E a equipe de polícia dos Estados Unidos age assim porque possui provas robustas – mediante décadas de pesquisa e investigação: desde 1970 – de que existe relação entre criminalidade e maus-tratos aos animais (FBI, 2016, 2019).

Destarte, se o investimento em uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não contribuir na diminuição da criminalidade, ao menos poderá auxiliar no diagnóstico precoce de situações com iminente possibilidade de se tornarem mais graves no futuro, como por exemplo, a identificação de potenciais crianças e/ou adolescentes com transtornos de conduta e/ou adultos com comportamentos psicopatas no presente ou no futuro.

Terceiro, o investimento em uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais contribuiria para a realização de uma intervenção prévia e/ou durante e/ou após a ocorrência das situações de maus-tratos para com os animais. Tal intervenção se consubstanciaria nos encaminhamentos dessas ocorrências – por parte dos operadores da Política Pública Protetiva dos Animais – para outros importantes setores da sociedade como as áreas da Segurança Pública, da Saúde, da Educação e da Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, das Mulheres e das Pessoas Idosas. E, caberia a estes outros importantes setores da sociedade: averiguar, acompanhar, proteger e resgatar os direitos fundamentais da pessoa humana.

Conseqüentemente, além da proteção e do resgate dos direitos fundamentais, ampliar-se-iam também as possibilidades de primeiro, monitorar e/ou inibir e/ou minimizar as conseqüências do comportamento transgressor dos psicopatas – no caso as pessoas adultas acima dos 18 anos de idade – ou segundo, iniciar um tratamento psicoterápico com ou sem administração de medicamentos acompanhado pelas instituições de saúde, pela família e pelas unidades escolares – no caso de crianças ou adolescentes dos três aos dezoito anos – com vistas a minimizar ou cessar o alcance desastroso das ações tanto das crianças, como dos adolescentes com transtornos de conduta quanto dos adultos com comportamentos psicopatas.

Assim, quanto mais rápido se identificaria o problema (relação sobre criminalidade e maus-tratos à fauna doméstica) e se tomaria as devidas providências (proteção e resgate da integridade física e mental dos animais, identificação precoce dos seres humanos agressores, encaminhamentos, averiguações, acompanhamentos e defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana), menores seriam as taxas de incidência de violência urbana atrelada a questões pretéritas e presentes atinentes aos animais.

2.6 Calcanhar de Aquiles da defesa e implantação de Políticas Públicas Protetivas da Integridade Física e Psíquica dos Animais

Calcanhar de Aquiles da defesa e implantação de Políticas Públicas Protetivas da Integridade Física e Psíquica dos Animais poderia residir em uma abordagem do problema derivada do conceito humano de que os animais se encontram em condição inferior quando comparado com os seres humanos no que se refere ao direito a uma vida e desenvolvimento saudável. Uma análise acerca de horizontes temporais atinentes a fatores causais e seus efeitos pode evidenciar isso. Portanto, é justamente tal conceito que precisa ser revisto por parte do ser humano.

E, uma dentre outras soluções para esta distorção conceitual reside na necessária, premente e urgente educação ambiental, uma educação ambiental capaz de contribuir para que a incorporação da ocorrência de mudança conceitual seja gradativa e progressiva em todos os ambientes coletivos seja ele, escola, família, igreja e demais instituições formadoras de opinião. Desta forma, novos aportes para a mudança conceitual e para a construção de um novo conceito ao problema da

inferioridade do animal não humano precisam ser construídos.

Na conjuntura societária, especialmente no contexto urbano – mais do que no contexto rural – porque a concentração de seres humanos e animais domésticos é maior no ambiente urbano, bem como a interação entre eles, sabe-se que uma abordagem teórica e pragmática focada no interesse da Causa Animal e por consequência na defesa da implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais é e sempre será objeto de conflito.

E isso porque a política é naturalmente um espaço de conflito e também porque faz parte do processo democrático que diferentes interesses lutem por uma maior parcela de recursos disponíveis. Por sua vez, as instituições devem gerir os conflitos porque é sua função: primeiro, receber essas demandas; segundo, resolver os conflitos existentes; e terceiro, transformar as demandas em mecanismos de elaboração e implementação de políticas públicas, a fim de responder aos grupos de interesse (QUEIROZ, 2012).

Grupos de pressão sempre existiram onde se evidenciavam os conglomerados humanos demonstrando o quão pluralista uma sociedade pode ser. E o comportamento dos integrantes de grupos de pressão sempre acabavam também por influenciar direta ou indiretamente e em maior ou menor intensidade a arena política (MEDEIROS, 2016).

No caso em questão entende-se que os defensores da Causa Animal (protetores e ativistas, profissionais e estudantes, autoridades e agentes públicos, educadores e pesquisadores) também se configuram como um dos grupos de pressão existentes na sociedade. E neste sentido, a atuação política deles se pauta em padrões de semelhança discursiva.

Normalmente no mesmo cenário político, grupos de interesse possuem relações de cooperação ou de competição entre si. Tais grupos formam uma extensa rede que une desde os movimentos locais, regionais até as organizações nacionais. E esses se configuram como canal de interlocução com autoridades políticas sejam elas municipais, estaduais e mesmo nacionais ou ainda com organizações internacionais (MEDEIROS, 2016).

Na esteira desta reflexão, os defensores da Causa Animal se apresentam como um destes grupos de interesse presentes no ambiente político. Outros exemplos de grupos de interesse, apenas para citar alguns dentre vários, contemplam os que (1) defendem o direito: (a) à vida, (b) ao meio ambiente saudável, (c) à saúde pública de qualidade, (d) à segurança pública principalmente no contexto urbano; (e) à educação gratuita em todos os seus níveis, (f) ao trabalho (g) à habitação, (h) ao saneamento básico; (2) os que lutam pelo reconhecimento da diversidade sexual; (3) o que militam em prol dos direitos: (a) das crianças e dos adolescentes, (b) dos idosos, (c) das mulheres, (d) das pessoas com deficiência, (e) dos indígenas; (f) dos quilombolas, (g) dos estudantes, (h) etc.

E, neste ambiente político a relação dos defensores da Causa Animal com os demais grupos de interesse é a de cooperação e não de competição. Cooperação porque se entende que a implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais se repercute de forma positiva, seja direta ou indiretamente, nas demais políticas públicas defendidas por outros grupos de interesses como por exemplo os que defendem o direito: (1) à vida independente de qual seja a espécie – se humana ou não humana –, (2) ao meio ambiente saudável, (3) à saúde pública de qualidade, (4) à segurança pública principalmente no contexto urbano; (5) à educação particularmente a educação à cidadania; (6) da criança e do adolescente, da mulher e da pessoa idosa; (7) dentre outras políticas públicas.

Interesses de identidade ou de etnia ou ainda de movimentos sociais defensores de causas específicas – como é o caso também dos defensores da Causa Animal agregando protetores e ativistas, profissionais e estudantes, autoridades e agentes públicos, educadores e pesquisadores – podem e devem ser acomodados no interior de um sistema político, junto das demais demandas sejam elas materiais ou imateriais. E, essa acomodação de interesses sociais comumente reconhecida como consociativismo – qual seja, uma forma de governo em que as elites políticas representam diferentes grupos em um país dividido por clivagens – é adotado para gerir e administrar conflitos, bem como assegurar a estabilidade e a sobrevivência de acordos democráticos (MEDEIROS, 2016; PERISSINOTTO; COSTA; MASSIMO, 2018).

Portanto, os defensores da Causa Animal e por consequência os defensores da implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de Políticas Públicas Protetivas da Integridade Física e Psíquica dos Animais não devem esmorecer diante das possíveis dificuldades de toda ordem a serem encontradas no percurso.

2.7 Uma sequência virtuosa de investimento

Partindo-se do princípio, confirmado pela constatação empírica, de que os animais domésticos convivem muito próximos dos seres humanos, tem-se a seguinte sequência virtuosa de investimento: Investimento em Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais => investimento em Política de Segurança Pública => e/ou Política de Saúde Coletiva => e/ou Política Educacional => e/ou Política Defensiva dos Direitos Humanos Fundamentais.

Esse modelo de intervenção potencialmente gerador de efeitos positivos no ambiente societário pode contribuir para o desenvolvimento humano em alguns aspectos considerados como relevantes e mandatários das funções sociais latentes da administração pública, quais sejam, a Segurança Pública, a Saúde Coletiva, a Educação e a Defesa dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana.

E, mesmo em municípios e/ou estados brasileiros em que existam díspares

instituições, história, cultura, dimensão territorial, riqueza, taxas de desigualdade, diferenciação e complexidade na estrutura social estes podem vir a se configurar como modelos de aglomerados urbanos investidores em desenvolvimento humano em aspectos considerados relevantes na medida em que consigam focar suas atenções na Segurança Pública, a Saúde Coletiva, a Educação e a Defesa dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana.

E, ainda se por um lado investimentos em Políticas Públicas Protetivas da Integridade Física e Psíquica dos Animais significam dispêndios extras aos cofres públicos, inversamente podem significar também menores custos ou custos decrescentes na resolução de problemas atinentes à Segurança Pública, à Saúde Coletiva, à Educação dos cidadãos e à Defesa dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana. Dessa maneira, o incentivo para investimentos em Políticas Públicas Protetivas da Integridade Física e Psíquica dos Animais, particularmente dos domésticos residentes no ambiente urbano se configura como uma estratégia capaz de alterar o *status quo* do planejamento orçamentário assumido pelos gestores municipais e/ou estaduais durante seu período de governo minimizando seus gastos públicos.

Mesmo considerando as condições de (1) ausência de recursos orçamentários e (2) horizontes temporais que cercam as prioridades de escolhas de investimentos por parte dos gestores públicos, não se deve perder de vista a função do Poder Público seja ele municipal, estadual ou federal no sentido da obrigatoriedade que possui atinente à capacidade de solucionar problemas que envolvem cooperação e equilíbrio social.

Nesse ponto não se deve negligenciar as atribuições previstas constitucionalmente ao poder público: No artigo 225 lê-se:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo** para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, s/p., grifo nosso).

No parágrafo 1º, inciso I destaca-se a responsabilidade do Poder Público no que se refere a assegurar a efetividade desse direito mediante preservação e restauração dos processos ecológicos vitais, bem como por meio do provimento do manejo ecológico das espécies e neste sentido entende-se espécies como todo ser vivo existente no planeta e, sendo assim, também o animal e particularmente o doméstico residente no contexto urbano.

Partindo do fato de que o tempo gera retroalimentação positiva e quanto maior longevidade temporal, maiores os custos de reversão, isso significa que quanto mais breve forem implantadas Políticas Públicas voltadas à Proteção da Integridade Física e Psíquica dos Animais tanto menos investimentos em Segurança Pública, Saúde Coletiva, Educação e Defesa dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana serão necessários, bem como menos agressões contra o Meio Ambiente (fauna: animal doméstico) serão cometidas.

É importante compreender que a inversão de padrão na prioridade dos

investimentos públicos trará benefícios tanto para o desenvolvimento humano quanto para o desenvolvimento animal no contexto urbano. E tal inversão significa justamente mover-se numa direção distinta: se antes o investimento na proteção do animal doméstico priorizava o aspecto curativo e ainda pior somente paliativo, tem-se agora a defesa do aspecto preventivo o qual pela via da implantação de Políticas Públicas voltadas à Proteção da Integridade Física e Psíquica dos Animais remetem para horizontes mais amplos, quais sejam o da Segurança Pública, da Saúde Coletiva, da Educação à Cidadania e da Defesa dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana que igualmente receberão – por consequência – as repercussões positivas do investimento na proteção da integridade física e psíquica do animal doméstico residente no contexto urbano.

Diante do que foi exposto, valorar como positivo ou negativo o comportamento do organismo social em face da proteção da integridade física e psíquica dos animais é bastante claro, principalmente quando se verificam as consequências desse comportamento.

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante análises aqui apresentadas, percebe-se que as práticas atinentes aos comportamentos psicopatas dos adultos, bem como aos transtornos de condutas das crianças/adolescentes foram o principal objeto de estudo que esta analista política empiricamente orientada desejou trazer para reflexão enquanto fator justificativo para a relevância, urgência e necessidade de se implantar, implementar, desenvolver e consolidar uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais.

Assim à guisa de exemplos, pode-se mencionar como resultados analíticos (ou seja, teóricos, históricos e empíricos) os casos em que os maus-tratos cometidos contra os animais atrelavam-se aos comportamentos de criminalidade no interior da sociedade cometidos por assassinos em série. Dessa forma, pode-se verificar então que, mediante uma leitura um pouco menos superficial dos exemplos apresentados, evidencia-se facilmente a existência de uma relação causal entre comportamentos psicopatas dos adultos e/ou transtornos de condutas das crianças/adolescentes => maus-tratos aos animais => violência pública.

Diante disso, confirmam-se as hipóteses básicas que sustentam esta reflexão no que diz respeito à Segurança Pública, à Saúde Coletiva, à Educação à Cidadania e à Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, das Mulheres e das Pessoas Idosas, quais sejam, primeiro as de que existe relação causal entre transtornos de conduta e/ou comportamentos psicopatas, maus-tratos aos animais e violência pública; e segundo as de que, investindo em uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais está se investindo também indiretamente ou diretamente – a depender da situação – na Política de Segurança Pública, na Política de Saúde Coletiva, na Política Pública Educacional e nas Políticas Públicas Defensoras dos

Direitos Humanos Fundamentais

Em face da situação exposta e, encaminhando-se para o encerramento deste estudo, considera-se que, não obstante, dificuldades encontradas à implantação de Políticas Públicas Protetivas dos Animais poder residir em uma abordagem do problema derivada do conceito humano de que os animais se encontram em condição inferior quando comparado com os seres humanos, isso não invalida a relevância desta intervenção.

E não invalida justamente porque se defende que investimentos em Políticas Públicas Protetivas da Integridade Física e Psíquica dos Animais significa também investimentos em Política de Segurança Pública, Saúde Coletiva, Educação à Cidadania, bem como investimentos na Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, das Mulheres e das Pessoas Idosas. Processo esse que neste estudo denominou-se de “Sequência Virtuosa de Investimento”, a qual é adotada como uma possível alternativa de enfrentamento do problema “relação sobre criminalidade e maus-tratos à fauna doméstica.”

REFERÊNCIAS

ANAZCO, J. I. K. Direito e bem-estar dos Animais: uma abordagem ética, moral e legal. **Revista Jusbrasil**, Salvador/BA, v. -, n. -, p. 1-12, ago. 2015. Disponível em: <<https://jkoffler.jusbrasil.com.br/artigos/215036382/direito-e-bem-estar-dos-animais-uma-abordagem-etica-moral-e-legal>>. Acesso em: 19 maio 2019.

AWEBIC. **Os vinte e cinco animais mais perigosos do mundo**. 2018. Disponível em: <<https://awebic.com/listas/animais-perigosos/>>. Acesso em: 19 maio 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Federal 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, Brasília, DF, 1981.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 7.347**, 24 de julho de 1985. Dispõe sobre o disciplinamento da Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF, 1985.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 7.802**, 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília, DF, 1989.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Federal 9.433**, de 08 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal, e altera o artigo 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 9.605**, 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 6.514**, 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Complementar 140**, de 08 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a fixação de normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do Caput e do Parágrafo Único do Artigo 23 da Constituição Federal, para a Cooperação Entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas Ações Administrativas Decorrentes do Exercício da Competência Comum Relativas a Proteção das Paisagens Naturais Notáveis, a Proteção do Meio Ambiente, ao Combate a Poluição em Qualquer de Suas Formas e a Preservação das Florestas, da Fauna e da Flora; e Altera a Lei 6.938, de 31 de Agosto de 1981. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 12.651**, 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 13.426**, 30 de março de 2017. Dispõe sobre a Política de Controle da Natalidade de Cães e Gatos e dá outras providências. Brasília, DF, 2017.

DOACIR, G. de Q. **O Estado na Teoria Política Clássica**: Platão, Aristóteles, Maquiavel e os contratualistas. 1ª ed. Curitiba: Intersaberes, 2016.

FACHIN, M.G (Org.). **Guia de Proteção dos Direitos Humanos**: sistemas internacionais e sistema constitucional. 1ª ed. Curitiba: Intersaberes, 2019.

FBI. *Federal Bureau of Investigation*. Departamento Federal de Investigação. Unidade de Polícia do Departamento de Justiça dos Estados Unidos. Polícia de Investigação. Serviço de Inteligência Interno. Washington, D.C. Tracking Animal Cruelty. Published: Feb 1 st 2016. **Acts of cruelty against animal are now counted in the FBI's criminal database**. 2016. Disponível em: <<https://www.fbi.gov/news/stories/-tracking-animal-cruelty>>. Acesso em: 19 maio 2019.

FBI. *Federal Bureau of Investigation*. Departamento Federal de Investigação. Unidade de Polícia do Departamento de Justiça dos Estados Unidos. Polícia de Investigação. Serviço de Inteligência Interno. Washington, D.C. **About: Leadership & Structure**. 2019. Disponível em: <<https://www.fbi.gov/about/leadership-and-structure>>. Acesso em: 19 maio 2019.

FRANCO, E. C. A violência e a tortura de animais revela desvio de personalidade. **Revista Jusbrasil**, Salvador/BA, v. -, n. -, p. 1-9, ago. 2016. Disponível em: <https://elainefrancoadv.jusbrasil.com.br/artigos/394009666/a-violencia-e-a-tortura-de-animais-revela-desvio-de-ersonalidade?ref=topic_feed> Acesso em: 19 maio 2019.

MEDEIROS, P. **Uma introdução à Teoria da Democracia**. 1ª ed. Curitiba: Intersaberes, 2016.

PERISSINOTTO, R.; COSTA, L.D.; MASSIMO, L. **As Elites Políticas**: questões de teoria e método. 2ª ed. rev.ampliada. Curitiba: Intersaberes, 2018.

PEROVANO, D. G. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. 1ª ed. Curitiba: Intersaberes, 2016.

QUEIROZ, R.B. **Formação e Gestão de Políticas Públicas**. 1ª ed. Curitiba: Intersaberes, 2012.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa de São Paulo. **Lei Estadual nº 11.977**, de 25 de agosto de 2005. Dispõe sobre a instituição do Código de Proteção aos Animais do Estado e dá outras providências. São Paulo, SP, 2005.

SGARIONI, M. Anjos Malvados. **Revista Super Interessante**, São Paulo/SP, v.-,n.-, p. 1-7, fev. 2011. Disponível em: <<https://super.abril.com.br/comportamento/anjos-malvados/>>. Acesso em: 19 maio 2019.

SILVA, A.B.B. **Mentes Perigosas**: O psicopata mora ao lado. 11^a ed. Revista e ampliada. São Paulo: Globo, 2018.

UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos dos Animais**. Bruxelas/Bélgica. Representação da UNESCO na Bélgica. 1978. Disponível em: <<http://www.urca.br/ceua/arquivos/Os%20direitos%20dos%20animais%20UNESCO.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2019.

WHO. World Health Organization. Organização Mundial da Saúde (OMS). **Editoriales. Un Experimento Eugénico en gran escala**. 2019. Disponível em: <<http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/13529/v8n5p483.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 19 maio 2019.

POLÍTICAS PÚBLICAS PROTETIVAS DA INTEGRIDADE FÍSICA E PSÍQUICA DOS ANIMAIS NÃO HUMANOS: UMA REFLEXÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL

Nilsen Aparecida Vieira Marcondes

Centro Universitário Internacional (UNINTER)

Escola Superior de Gestão Pública, Política,
Jurídica e Segurança

RESUMO: Objetiva-se discutir neste estudo as questões atinentes às intervenções que podem e devem ser assumidas na direção da implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos que residem no contexto urbano sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal. Esta síntese reflexiva sobre Políticas Públicas Protetivas se apresenta quanto à forma de abordagem do assunto, como qualitativa, no que tange a modalidade investigativa como básica, do ponto de vista de seus objetivos, como descritiva, e com relação aos procedimentos técnicos, qualifica-se como bibliográfica. Conclui-se, portanto, que o pensar em Políticas Públicas Protetivas da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos está no centro dos debates e é importante que se esteja atento e acompanhando tais discussões as quais trazem em seu bojo a importância da continuidade e preservação da vida no planeta terra – inclusive a vida do próprio ser humano.

PALAVRAS-CHAVE: Política Pública Protetiva.

Integridade Física e Psíquica. Âmbito Municipal.
Animal não Humano.

PROTECTIVE PUBLIC POLICIES OF THE PHYSICAL AND PSYCHIC INTEGRITY OF NON-HUMAN ANIMALS: A MUNICIPAL REFLECTION

ABSTRACT: The objective of this study is to discuss the issues related to interventions that can and should be taken towards the implementation, implementation, development and consolidation of a Public Policy to Protect the Physical and Psychological Integrity of Nonhuman Animals residing in the urban context under the jurisdiction of a certain Municipal Public Administration. This reflexive synthesis on Protective Public Policies presents itself as a way of approaching the subject, as qualitative, in which the investigative modality as basic, from the point of view of its objectives, as descriptive, and with respect to the technical procedures, qualifies as bibliographical. It is concluded, therefore, that thinking about Public Policies that Protect the Physical and Psychological Integrity of Non-Human Animals is at the center of the debates and it is important to be attentive and follow up on such discussions which bring in their focus the importance of continuity and preservation of life on planet

earth - including the life of the human being himself.

KEYWORDS: Protective Public Policy. Physical and Psychological Integrity. Municipal Scope. Non-human Animal.

1 | INTRODUÇÃO

Comumente se escreve sobre os Direitos Humanos, ou dito de outra forma, sobre os Direitos dos Animais Humanos e conseqüentemente sobre as Políticas Públicas voltadas aos Animais Humanos. Entretanto, existem ainda os Direitos dos Animais não Humanos, os quais inclusive contam com proteção jurídica também.

Estes últimos, frequentemente denominados de “irracionais” têm sido cada vez mais objeto de estudos. Embora os animais não humanos sejam considerados “irracionais”, uma rápida espiada sobre como o ser humano se comporta no interior do seu contexto societário, degradando, devastando, poluindo, destruindo e sobre como se relaciona com outros indivíduos da sua própria espécie, e equiparar com o comportamento dos animais não humanos no seu habitat natural e na convivência que estabelecem entre si, não é difícil dizer quem é irracional.

E não somente objeto de estudos por parte da medicina veterinária, da biologia, dos ambientalistas, mas também dos advogados, dos educadores, dos filósofos, dos cientistas políticos, dos internacionalistas, dos sociólogos, dos analistas de políticas públicas, dos gestores públicos notadamente dos gestores públicos municipais, enfim.

Apesar de algumas declarações formais em contrário, e da tentativa frequente de desconsiderar os animais não humanos como indivíduos portadores de direitos, existem dados teóricos e empíricos que reforçam a importância da tolerância e do respeito que se deve nutrir pelas diferentes espécies de vida existentes no planeta terra como garantia da sobrevivência presente e futura da vida. E, é partindo deste contexto que se pretende tratar neste estudo sobre o tema “Políticas Públicas Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos: uma reflexão no âmbito municipal”.

Portanto, ao se elencar determinadas prerrogativas decisórias e normativas específicas do contexto de implantação e implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos, pretende-se com isso ampliar os espaços de discussão em torno de uma temática tão pertinente aos dias atuais.

Cabe destacar que neste estudo os objetivos são mais de ordem político-estratégicos ou “normativos” do que analíticos visto que a investigação ora apresentada visa apontar as questões atinentes à tomada de decisão, ou seja, sobre quais intervenções podem e devem ser assumidas no âmbito municipal na direção da minimização – ou quem sabe da extinção – dos desdobramentos negativos e/ou inibidores que tal situação gera no desenvolvimento harmonioso da vida humana e animal, particularmente no contexto urbano sob a jurisdição de uma determinada

Administração Pública Municipal. E, neste aspecto é relevante considerar ainda que não se deve “arrombar portas abertas”, isto é acreditar serenamente na originalidade de uma propositura de intervenção no âmbito da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos, quando está já se encontra presente em alguns municípios brasileiros.

Não obstante, salvo exceções, ainda é possível trabalhar na perspectiva de melhorias ou mesmo ampliação do número dos municípios brasileiros que focam ou que devem focar, dentre suas diversas prioridades, também a Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos. E por fim, considera-se oportuno reforçar que todos os cidadãos têm como direito e dever o fato de poder contribuir para com o processo de formulação das decisões sobre as políticas públicas.

Assim sendo, caminha-se na recuperação sumária de algumas das dimensões da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos, que ao olhar dos Ativistas da Causa Animal é de fundamental importância para a compreensão do animal como sujeito de direito e, mais importante, para a implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação, em bases sempre atuais, da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos no âmbito municipal.

Entende-se por Ativistas da Causa Animal a somatória de indivíduos representados por protetores, profissionais, estudantes, autoridades, agentes públicos, educadores e pesquisadores, os quais compoem uma parcela politicamente ativa da sociedade, exercem seus direitos de cidadania nas várias esferas da vida social em que estão inseridos. Tratam-se de pessoas motivadas pelos mesmos impulsos, que partilham interesses comuns, que cooperam entre si e unem esforços pela implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de políticas públicas protetivas da integridade física e psíquica dos animais, sejam eles silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos (CERRI NETO, 2018).

A agregação de vontades de indivíduos “racionalis” anteriormente atomizados (protetores, profissionais e estudantes, autoridades e agentes públicos, educadores e pesquisadores) para formar um grupo de intervenção política *ad hoc* (Ativistas) com o objetivo de sensibilizar o Poder Público sobre a relevância da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos, pode favorecer na aceleração da implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de tal Política.

Por isso, considera-se também de extrema relevância que os Ativistas da Causa Animal sejam constantemente municiados com informações importantes sobre a temática da defesa e proteção da integridade física e psíquica dos animais não humanos para que possam executar permanentemente suas tarefas como membros ativos no âmbito da Política Pública Protetiva dos Animais não Humanos.

Portanto, assegurar que a maior parte ou mesmo a totalidade – o que seria mais desejável e ideal – dos Ativistas da Causa Animal participassem de momentos de

capacitação continuada, contribuiria no seu posicionamento e desempenho frente às tomadas de decisões públicas e na seleção das ações prioritárias a serem defendidas em prol da implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação da Política Pública Protetiva dos Animais. E é com base nas afirmações supracitadas que se justifica a apresentação do presente estudo: contribuir no adensamento da literatura existente sobre a temática como forma de ampliar o horizonte informacional daqueles que se dedicam à proteção e defesa da integridade física e psíquica dos animais não humanos.

A suposição básica subjacente a este esforço de reflexão sobre a Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos – apesar do pouco atrativo que a temática desperta quando comparada com outras políticas públicas municipais consideradas por vezes “mais relevantes” – é a de que sua implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação produzirá efeitos socialmente úteis de modo a: (1) favorecer o alcance do equilíbrio social o qual depende da interação positiva entre o homem e o meio ambiente; (2) permitir a coesão da sociedade; (3) contribuir para minimizar ou mesmo evitar a convulsão social e a degeneração da sociedade; e (4) ocasionar um reforço dos atributos naturais ou inatos das espécies de vida humana e não humana que habitam o planeta terra.

Este estudo possui caráter prescritivo porque a finalidade das reflexões ora apresentadas é intervir na realidade social indicando como a Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos deveria ser.

Reforça-se, portanto, que do ponto de vista da finalidade, na análise que segue sobre a Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos, o estudo se apresenta como prescritivo porque a intenção é ressaltar a intencionalidade do desenvolvimento e apontar como deveriam ser, além de indicar recomendações, orientações e intervenções nesta área. Estudos como estes baseiam-se nos valores de equidade, eficiência, eficácia, resiliência; além de se alicerçarem em estudos empíricos caso haja intenção do pesquisador neste sentido (SECCHI, 2013).

Esta síntese reflexiva sobre Políticas Públicas Protetivas se apresenta quanto à forma de abordagem do assunto, como qualitativa, no que tange a modalidade investigativa como básica, do ponto de vista de seus objetivos, como descritiva, e com relação aos procedimentos técnicos, qualifica-se como bibliográfica (PEROVANO, 2016).

2 | DESENVOLVIMENTO

2.1 Refletindo sobre as políticas públicas: uma análise introdutória sobre suas características originárias, forma de atuação, abrangência dos benefícios e orientação destas políticas à luz da Política Pública Protetiva dos Animais não Humanos

As políticas públicas possuem três características originárias: (1) normatividade, (2) multidisciplinaridade e (3) resolução de problemas públicos (BRAGA, A.L.C., 2018; QUEIROZ, 2012). Diante disso, a ênfase de análise escolhida por esta autora, enquanto teórica política, analista em políticas públicas e ativista da Causa Animal recai nas perspectivas da: (1) normatividade porque existe um embasamento em torno da ideia de que a ciência da política pública e conseqüentemente da Política Pública Protetiva dos Animais não pode se cobrir sob a aparência de objetividade ou neutralidade científica, pois se reconhece a necessidade dos objetivos e meios, bem como dos valores e das técnicas no estudo das ações governamentais andarem juntos também quando se trata da tutela animal; da (2) multidisciplinaridade porque se entende e se defende que a ciência da política pública abarca trabalhos e descobertas de diferentes áreas do saber como a ciência política, o direito, a sociologia, a administração pública, dentre outras áreas as quais potencialmente têm muito a contribuir no adensamento do debate em torno da proteção da integridade física e psíquica dos animais; e da (3) resolução de problemas públicos porque se defende que a intenção e a ação são as variáveis que tornam possíveis a solução dos problemas afetos aos seres humanos como também aos animais que partilham sua existência no mesmo contexto urbano sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal.

Na definição da forma de atuação, particularmente no que diz respeito à formulação e à implementação sobre a natureza ou o grau de intervenção da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos, considera-se a relevância de se optar pela definição de uma política conjuntural porque o objetivo é amainar situações de maus-tratos, negligência e/ou abandono de animais – situações estas que se perpetuam de forma intermitente –, particularmente no âmbito local, ou seja, no território que se encontra sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal.

Quanto à abrangência dos possíveis benefícios pode-se caracterizar a Política Pública Municipal Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos como duplamente segmental. É segmental primeiramente pelo fato de estar direcionada à proteção da integridade física e psíquica dos indivíduos pertencentes a espécie doméstica que residem em um território sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal, estando ou não – tais animais – sob a tutela direta dos seres humanos. Portanto, reforça-se a proteção da espécie doméstica tendo em

vista a existência também dos animais silvestres, por exemplo, e que se encontram livres na natureza e para os quais a Política Pública Municipal não estaria diretamente direcionada.

E, reafirma-se ainda o caráter segmental dos possíveis benefícios desta Política Pública Protetiva dos Animais não Humanos porque ela deverá ser destinada para um segmento específico da população humana tutora de animais domésticos, população esta caracterizada por um fator determinante a: hipossuficiência econômica. Dito de outra forma, a população humana que deverá se beneficiar dos serviços prestados por esta Política Pública Municipal Protetiva dos Animais não Humanos é aquela representada pelas pessoas em situação de rua e/ou famílias em condições de vulnerabilidade socioeconômica, as quais se encontram impossibilitadas de arcar com despesas veterinárias particulares.

Como tais pessoas e/ou famílias não possuem recursos financeiros disponíveis para tratar de situações decorrentes da violação e/ou da fragilidade da integridade física e psíquica dos animais domésticos que vivem em sua companhia – animais estes muitas vezes considerados como “um membro da família” ou o “melhor amigo do homem” – estas seriam, por conseguinte, as principais beneficiadas da Política Pública Municipal Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos, após considerar – logicamente e em primeiro plano – os próprios animais: os principais beneficiados.

Portanto, defende que os benefícios da Política Pública Municipal voltada à Proteção da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos devem ser segmentais.

Questão de outra ordem, mas igualmente relevante e que merece destaque se refere ao fato de que a concepção de políticas públicas varia conforme a orientação da política. E esta orientação pode abarcar uma visão liberal ou socialdemocrata a depender do país. A visão liberal opõe-se à universalidade dos benefícios de uma determinada política social. Por outro lado, a visão socialdemocrata, defende que os benefícios sociais se configuram como proteção aos mais vulneráveis e como compensação aos desajustes do sistema; e neste sentido, as políticas públicas se apresentam como reguladoras das relações estabelecidas entre os setores econômicos e sociais (BRAGA, A.L.C. ,2018).

Como se vive em uma nação cuja visão liberal predomina, entende-se que a implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública voltada à Proteção da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos irá opor-se a universalidade dos benefícios, porém isso não elimina a defesa na implantação de tal política porque o objetivo defendido por esta autora é justamente atingir: em primeiro lugar, uma parte dos animais – ou seja os domésticos – que residem no território sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal; e em segundo lugar, um segmento específico da população urbana caracterizada por um fator determinado, qual seja, a hipossuficiência econômica que atinge alguns tutores

de animais domésticos.

2.2 Os sujeitos formuladores e as cinco fases do ciclo da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos

No que se refere aos sujeitos que irão formular a Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos têm-se diversos atores sociais como por exemplo: (1) protetores e ativistas; (2) profissionais e estudantes das mais diferentes áreas; (3) autoridades e agentes públicos; (4) docentes e pesquisadores de Universidades e Centros de Pesquisa; (5) educadores atuantes em Projetos de Educação Ambiental, Educação Vegana ou Educação Humanitária; (6) grupos de pressão; (7) movimentos sociais em defesa dos animais; (8) agentes governamentais; (9) dentre outros membros da sociedade – pessoas físicas ou jurídicas – defensores dos animais (CERRI NETO, 2018; QUEIROZ, 2012).

Há versões distintas sobre o ciclo das políticas públicas, entretanto a mais empregada apresenta cinco fases as quais se entrecruzam e se alteram em suas sequências a depender da realidade material que é dinâmica. Essas fases são as seguintes: (1) formação de agenda; (2) formulação de alternativas/políticas; (3) tomadas de decisão; (4) implementação da política; e (5) avaliação. Embora não exista um ponto inicial ou de encerramento de uma política pública, de forma que as fronteiras entre as fases nem sempre sejam perceptíveis, tais realidades não impossibilitam que a importância do ciclo das políticas públicas permaneça como válida e necessária. E isso porque tal ciclo possui uma grande finalidade, qual seja: (1) a organização da estrutura e das estratégias de desenvolvimento da política; e (2) o auxílio na criação de um referencial para a estruturação da análise (BRAGA, A.L.C., 2018; QUEIROZ, 2012, SECCHI, 2013).

A primeira fase de uma política pública, é representada pela formação de agenda. Com relação à agenda, é relevante destacar que a origem de sua formação se assenta na identificação do problema. O reconhecimento do problema público é vital no processo de elaboração de uma determinada política pública (BRAGA, A.L.C., 2018).

Os problemas públicos geralmente apresentam duas características a: (1) temporalidade e/ou (2) a definição mediante motivações e influências postas pelos cidadãos. Isso posto, entende-se, portanto, a agenda como um conjunto de problemas públicos ou uma somatória de temas de expressivo valor coletivo a qual pode assumir o formato de um: (1) programa de governo; (2) plano; ou (3) planejamento estratégico. E, quando se pronuncia a expressão agenda política, a referência que se faz é a um conjunto de problemas ou assuntos que a comunidade política entende como digno de intervenção por parte de uma determinada Administração Pública (BRAGA, A.L.C., 2018).

Em vista disso, a agenda enquanto um conjunto de problemas públicos ou temas de relevância coletiva pode ser de dois tipos: política – também denominada sistêmica

– e a agenda formal – comumente reconhecida como institucional (SECCHI, 2013, p. 46). No caso da formação de agenda no âmbito da Política Pública Municipal voltada à Proteção da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos, tem-se que a mesma se configura como agenda política, ou seja, sistêmica, organizada e metódica porque os problemas relacionados aos desconfortos físicos e mentais a que os animais são submetidos já foram levantados pela comunidade política, ou melhor, pelas pessoas – sejam elas físicas ou jurídicas – as quais constataram que tais problemas se configuravam como passíveis de intervenção por parte da Administração Pública.

A título de exemplos os desconfortos físicos e mentais a que estes animais são submetidos podem ser classificados, dentre outras realidades como: (1) abandono; (2) negligência; (3) tortura; (4) espancamento; (5) golpeamento; (6) alvejamento; (7) mutilação; (8) envenenamento; (9) manutenção do animal preso constantemente em correntes; (10) manutenção do animal em locais pequenos e anti-higiênicos; (11) impedimento do animal ao acesso à ventilação ou luz solar; (12) exposição do animal ao sol, à chuva e ao frio; (13) privação do animal à ingestão de água e alimentação diária; (14) imposição de trabalho excessivo ou superior a força do animal; (15) incentivo às brigas clandestinas entre animais e promoção de violência como rinhas de galo, farrado-boi dentre outras; (16) caça ilegal ou predatória; (17) aprisionamento de animais; (18) utilizar animal em shows que possam lhe causar pânico ou estresse; (19) abusos em rituais religiosos e/ou manifestações culturais; (20) prática de realização de vídeos de animais sendo maltratados, mutilados ou mortos e veiculação das imagens no ambiente da Internet; (21) negação de assistência veterinária ao animal doente ou ferido; (22) captura de animais silvestres; (23) dentre outras correlatas (FRANCO, 2016).

Segundo a autora Braga, A.L.C. (2018) na fixação da agenda política (sistêmica) é fundamental que se organize as prioridades porque é justamente tal sistematização que vai impactar consideravelmente o (1) processo político como um todo, bem como (2) os resultados da política pública.

Por outro lado, tem-se também a agenda formal ou institucional conforme mencionado anteriormente. A agenda formal (institucional) é aquela que relaciona os problemas que a Administração Pública, resolveu combater (SECCHI, 2013, p. 46), o que necessariamente pode não ser o caso da Proteção da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos, por exemplo. Assim sendo, é importante ater-se ao fato de que agenda política (sistêmica) se difere de agenda formal (institucional) não estando ambas necessariamente voltadas para o mesmo horizonte (BRAGA, A.L.C., 2018; QUEIROZ, 2012, SECCHI, 2013).

Ao se falar sobre o processo de delimitação de problemas, percebe-se que existem épocas de estabilidade dos mesmos, bem como momentos de eclosão deles. É o caso, por exemplo, da definição da agenda política à área da saúde para implementação de programas de combate ao vírus da gripe H1N1, que, após o surto se dissipar ou minimizar, vem à tona o afloramento de novos problemas demandantes

de priorização (BRAGA, A.L.C.,2018).

Diante disso, o que é imprescindível na definição da agenda política protetiva da integridade física e psíquica dos animais não humanos é o ordenamento e a organização das prioridades, assim como as definições que apresentam relevantes impactos no processo político e em seus resultados atinentes à proteção dos animais domésticos e aos serviços prestados aos tutores em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Com relação ao ordenamento e a organização das prioridades em torno da proteção da integridade física e psíquica dos animais não humanos e aos serviços prestados aos tutores em situação de vulnerabilidade socioeconômica, o assunto será tratado na sequência em tópico específico.

Com relação à segunda fase, a mesma se refere a formulação de alternativas/políticas, a qual está relacionada ao processo de criação e de determinação das possíveis soluções para os problemas levantados anteriormente pela comunidade política (BRAGA, A.L.C. ,2018; QUEIROZ, 2012), ou seja, pelas pessoas – físicas ou jurídicas – defensoras da Causa Animal, por exemplo.

Portanto, a formulação de alternativas/políticas está estreitamente conectada aos esforços analíticos e à criatividade de seus propositores no intuito de encontrar as respostas e as combinações de soluções para os problemas definidos na agenda, os quais são essenciais para a definição de resultados, estratégias, criação de objetivos e propósitos a serem atingidos (BRAGA, A.L.C.,2018; QUEIROZ, 2012).

Segundo Heidemann (2014, p. 39), a formulação de alternativas/políticas não necessita se limitar exclusivamente a um grupo de atores sociais. E ainda, segundo o mesmo autor, a formulação de alternativas/políticas pode ser conduzida sem que tenha havido uma nítida elucidação do problema ou ainda mesmo que os formuladores não tenham estabelecido nenhuma relação com os indivíduos envolvidos com o problema. Por fim, é defesa desse autor também, o fato da formulação de alternativas/políticas, bem como sua reformulação poder suceder-se no decorrer de prolongados espaços temporais.

Neste sentido, a etapa da formulação da Política Pública Municipal voltada à Proteção da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos consiste, então, em um momento em que deverão ser elaborados os métodos, os programas, as estratégias ou ações, de forma a privilegiar a fixação dos procedimentos para o cumprimento dos objetivos a serem alcançados por esta Política.

Quanto à terceira fase de uma política pública, tem-se que ela se trata da tomada de decisão, a qual está associada à aprovação ou não do rumo da ação. Decisões políticas produzem manifestações formais ou informais por parte dos atores públicos, com o objetivo de solucionar questões complexas. E, na resolução dos problemas suscitados serão levados em apreço aspectos como custo, eficiência, rapidez, sustentabilidade, elegidos como indicadores na tomada de decisão (BRAGA, A.L.C. ,2018; QUEIROZ, 2012).

Na tomada de decisão pautada no modelo de análise denominado racionalismo ao mesmo tempo em que é preponderante distinguem-se também duas alternativas. A primeira delas diz respeito ao modelo de racionalidade absoluta na qual a decisão é adotada – no interior da Política Pública Protetiva dos Animais não Humanos, por exemplo – como uma atividade essencialmente racional, em que custos e benefícios das alternativas elencadas para a extinção ou redução dos desconfortos físicos e mentais – a que os animais não humanos são submetidos – são minuciosamente calculados (BRAGA, A.L.C., 2018; QUEIROZ, 2012).

A segunda alternativa que emerge pelo viés da análise racionalista denomina-se modelo de racionalidade limitada no qual se reconhece que os agentes responsáveis pelas tomadas de decisões – no âmbito da Política Pública Protetiva dos Animais não Humanos – sofrem de limitações cognitivas e informacionais, e que tais atores se encontram desprovidos da real compreensão da complexidade da situação com a qual estão lidando. Portanto neste modelo, a tomada de decisão é interpretada como um esforço no sentido de se optar pelas alternativas mais satisfatórias, mas que não são necessariamente as melhores (BRAGA, A.L.C., 2018; QUEIROZ, 2012).

Quanto à quarta fase ela se refere à implementação da política pública propriamente dita. Nela são elaborados os resultados concretos da política. Esta quarta fase deve ser considerada como um momento de colaboração entre os operadores da política pública e não como um desafio para aqueles que terão a missão de gerenciar tal política (BRAGA, A.L.C., 2018; QUEIROZ, 2012).

E como resultados concretos de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos, por exemplo, têm-se o: (1) favorecer o alcance do equilíbrio social o qual depende da interação positiva entre o homem e o meio ambiente; (2) permitir a coesão da sociedade; (3) contribuir para minimizar ou mesmo evitar a convulsão social e a degeneração da sociedade; e (4) ocasionar um reforço dos atributos naturais ou inatos das espécies de vida humana e não humana que habitam o planeta terra.

Nesta quarta fase de uma política pública – a qual corresponde a sua implementação – existem dois modelos que se sobressaem: o *top-down* e o *bottom-up*. O modelo *top-down* (de cima para baixo) se caracteriza no fato dos gestores da política pública se voltarem fortemente para uma execução das ações bastante pautada na busca pela eficácia gerencial. O alicerce deste modelo se assenta em uma percepção tecnicista e funcionalista de implementação de políticas. Neste modelo, as decisões quanto ao “o que fazer” e “como fazer” ocorrem no âmbito político e os processos de implementação destas decisões são definidos pelo Poder Público (BRAGA, A.L.C., 2018).

Quanto ao modelo *bottom-up* (de baixo para cima), o mesmo é enraizado em um “processo de auto-organização, em que a rede de atores participa e acompanha o processo de implementação da política e as escolhas de processos organizados. Os processos de cooperação pressupõem abordagem participativa e dialógica.” (BRAGA,

A.L.C., 2018, Aula 5, p. 6).

Pelas características citadas, verifica-se que a Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos se adequa perfeitamente ao modelo *bottom-up* (de baixo para cima). E isso porque entende-se que a auto-organização da rede de atores por meio da participação e acompanhamento das políticas mediante diálogo – conforme citado – pode ser representada pela mobilização dos Ativistas da Causa Animal, por exemplo, em torno de um objetivo específico: a luta pela proteção da integridade física e mental dos animais não humanos mediante participação nos mais diversos espaços e diálogo com todos os setores e agentes da sociedade.

Antes de partir para análise da quinta e última fase, considera-se relevante e oportuno mencionar que os procedimentos contidos na terceira e quarta fase de uma política pública, ou seja, a tomada de decisão e a implementação demandam distintos recursos materiais, humanos e financeiros (BRAGA, A.L.C.,2018).

Quanto à quinta e última fase de uma política pública, tem-se que a mesma se relaciona à avaliação. Essa fase se volta à verificação do funcionamento prático da Política. O objetivo da quinta fase é analisar os meios pelos quais a Política foi assumida por uma determinada Administração Pública, assim como verificar se atingiu ou não os seus propósitos. A avaliação permite que se possa detectar a eficácia da política pública com relação às intenções e resultados apresentados. É vital que se proceda à avaliação das políticas públicas para que elas apresentem de fato a capacidade de realizar as alterações para as quais foram criadas (BRAGA, A.L.C.,2018; QUEIROZ, 2012).

Esta quinta fase do ciclo das políticas públicas retrata o estágio em que: (1) a implementação da política é averiguada, bem como (2) a identificação do grau de minimização dos problemas é verificado. O processo avaliativo de uma política pública tem como princípio aperfeiçoar a política governamental, tal como questioná-la nos casos em que os objetivos inicialmente apresentados não estejam sendo executados (BRAGA, A.L.C.,2018; QUEIROZ, 2012).

Os critérios basilares utilizados para avaliação das políticas públicas, segundo Secchi (2013, p. 63) são seis a saber:

- [1] Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*).
- [2] Produtividade: refere-se ao nível de saídas de um processo produtivo (*outputs*).
- [3] Eficiência econômica: trata da relação entre *outputs* (produtividade) e *inputs* (recursos utilizados).
- [4] Eficiência administrativa: trata do segmento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos.
- [5] Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.
- [6] Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública (SECCHI, 2013, p. 63, destaque numérico sequencial nosso).

Muito embora a avaliação seja realizada a título de procedimento técnico, ela desempenha um papel importante no sentido de (1) fundamentar debates, bem como

(2) remover concepções reducionistas atinentes às reflexões sobre políticas públicas. Igualmente é importante registrar que pode acontecer, após processo avaliativo, ou mesmo mediante soluções de problemas, a dissolução das políticas públicas. Esta dissolução pode ocorrer: (1) quando a ação executada pela política é ineficiente; e/ou (2) quando o problema, apesar de não suprimido, perder gradativamente a relevância e ter sido desconsiderado como prioridade na agenda política (BRAGA, A.L.C.,2018; QUEIROZ, 2012).

Concluindo, verifica-se que um ciclo de políticas públicas está vinculado a diversas etapas independentes e complexas e que neste ciclo o ponto central é ocupado pelo planejamento da política, o qual é inscrito em meio aos emaranhados de relações de poder e emoldurado pela intencionalidade (BRAGA, A.L.C.,2018).

2.3 A responsabilidade estatal diante da implementação de normatizações e políticas públicas

O Estado apresenta um quadro de atributos que o caracteriza e o diferencia das demais instituições políticas, atributos estes concatenados justamente à sua capacidade de implementar normatizações e políticas de governo as quais tornam-se imperativas a toda uma coletividade residente em um certo espaço territorial. E são justamente os recursos administrativos e jurídicos de que o Estado dispõe que lhe permite imprimir em seus comandos e em suas decisões o caráter obrigatório e imperativo à parcela da população sob sua jurisdição (BRAGA, S., 2011).

Portanto, enquanto sistema hierárquico burocrático responsável pela aplicação de normas gerais e implementação de políticas de governo em nome de uma determinada coletividade territorial cabe ao Estado a responsabilidade primeira pela implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos.

Esse conjunto de atributos que o Estado possui o diferencia de outras instâncias deliberativas existentes na sociedade e que tratam de temáticas coletivas, como por exemplo: entidades sociais, religiosas, culturais, partidos políticos, empresas privadas, instituições financeiras, sindicatos, escolas e universidades privadas, dentre outras. Entretanto, apesar dessas outras instâncias deliberativas não possuírem os atributos que o Estado detém nada as impede de influenciar nas tomadas de decisões do Estado no sentido por exemplo de apontar quais políticas públicas devem ser implantadas ou melhoradas ou substituídas por outras mais eficazes (BRAGA, S., 2011).

Assim sendo, modalidades menos centralizadas de exercício do poder e/ou de influência política podem ser sentidas e apreendidas nas atuações das instâncias deliberativas existentes na sociedade e que tratam de temáticas coletivas, como por exemplo as já citadas: entidades sociais, religiosas, culturais, partidos políticos, empresas privadas, instituições financeiras, sindicatos, dentre outras (BRAGA, S., 2011).

Deste modo, não se deve ignorar, em nenhuma circunstância, a importância de todos os outros atores e de todas as demais instituições (sejam elas públicas ou privadas, estatais ou não, financeiras ou não, religiosas ou não, civis ou jurídicas) que também participam ou potencialmente podem participar da Causa Animal. Dessa forma a questão da: (1) tutela do animal não humano – particularmente dos que residem no território sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal – se difundiria cada vez mais por toda a sociedade; (2) associação da atividade política apenas a ações sociais ou práticas que se relacionam ao Estado seria desmistificada; e (3) efetivação dos objetivos da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos seria mais facilmente alcançada.

Instituições e atores pertencentes ao espaço público, embora não disponham dos atributos característicos do Estado são muito importantes. E são importantes justamente porque: (1) fazendo parte da esfera pública podem conseqüentemente exercer influência na busca pelos interesses coletivos de uma comunidade; (2) possuem autonomia organizacional; e (3) não estão diretamente subordinados aos ditames de uma autoridade estatal. Logo, é grande e relevante a parcela de contribuição dessas Instituições e atores na implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos.

Essas outras instâncias embora não exerçam diretamente o poder, podem instigar o exercício do poder que o Estado possui. Dito de outra forma, se essas outras instâncias deliberativas não podem diretamente implantar uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos, ao menos indiretamente podem na medida em que passar a exigir do Estado tal prestação de serviços. Então indiretamente tais instâncias deliberativas podem contribuir eficazmente na implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos seja enquanto presença instigadora, seja enquanto colaboradora nas intervenções realizadas, seja como financiadora de parte das ações desenvolvidas.

Diante do exposto, entende-se que a parceria não somente no plano teórico, mas também prático, interventivo e financeiro entre Estado e demais instâncias deliberativas trará resultados benéficos à convivência entre os animais e os seres humanos que partilham o mesmo espaço territorial, além de contribuir na ampliação do alcance da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos, bem como na sua qualidade, agilidade, eficácia e eficiência.

Por fim, porém não menos relevante é considerar ainda que não obstante existência da responsabilidade estatal diante da implementação de normatizações e políticas públicas, o fato de a Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos não permanecer circunscrita somente no âmbito da esfera pública contribui também para sua implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação. Sim porque outras esferas da sociedade igualmente podem e devem

contribuir, na medida de suas possibilidades, para que esta eficiência e eficácia sejam ampliadas como por exemplo as heterogêneas associações e os distintos tipos de instituições que buscam definir metas coletivas em prol da proteção e defesa da integridade física e psíquica dos animais não humanos.

2.4 As possíveis negligências percebidas em face da responsabilidade estatal diante da Política Pública Protetiva dos Animais não Humanos

Com relação às possíveis negligências percebidas em face da responsabilidade estatal diante da implementação de normatizações e políticas públicas protetivas dos animais não humanos, tem-se algumas considerações a fazer.

Algumas razões podem levar um programa de governo, notadamente um governo de âmbito municipal, a assumir uma postura: (1) contrária ao incentivo à implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos e (2) negligente para com as consequências que a ausência dessa Política pode trazer tanto para os animais como para os seres humanos que residem no território sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal.

Dentre as diversas razões, elencam-se três delas: (1) imobilismo e (2) inércia da Câmara dos Vereadores (ou da Assembleia Estadual ou do Congresso Nacional no caso de o programa de governo ser estadual ou nacional respectivamente) ou os (3) objetivos clientelistas dos políticos (prefeitos, vereadores, governadores, deputados estaduais, presidentes, deputados federais e senadores).

Optou-se pelo destaque destes três obstáculos – dentre vários outros entraves – porque programas de governo importantes e que trarão repercussões positivas de amplo alcance necessitam de uma base de sustentação e essa base de sustentação se consegue mediante apoio institucional.

E ainda, é relevante considerar que diante das possíveis negligências percebidas em face da responsabilidade estatal diante da Política Pública Protetiva dos Animais não Humanos, a combinação de três variáveis: (1) os efeitos resultantes de curto prazo – tanto para com os animais como para com os seres humanos – com (2) os efeitos cumulativos de longa duração – principalmente para os seres humanos – e acrescidos (3) os altos custos de reversão – tanto para com os animais como para com os seres humanos –, justificam os gastos que tal Política pode demandar do Poder Público para sua implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação.

E por fim, é oportuno não perder de vista, salvo engano, que a alocação de recursos para a prevenção é normalmente menor que o investimento financeiro aplicado na correção. Prevenir é melhor que remediar já dizia um dito popular e no que se refere à Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos isso não é diferente.

2.5 A importância do apoio institucional para a implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos

É importante que os problemas relacionados à Causa Animal sejam resolvidos institucionalmente. E para isso o Poder Executivo precisa contar com o apoio do Poder Legislativo e vice-versa. A união de esforços – tanto no plano teórico quanto interventivo – na implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos possibilita que não haja paralisia governamental.

Tais poderes outorgam efetividade à Política, ou seja, quando ambos os poderes se unem em torno da mesma meta/direção mais facilmente e sem muitos entraves a Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos se desenvolverá.

Não convém relegar a segundo plano, quando não a plano irrelevante, a atuação política não diretamente vinculada ao exercício do poder de Estado porque as diferentes dimensões das atividades políticas dos distintos atores também são importantes nas tomadas de decisões que atingem a coletividade (BRAGA, S., 2011).

2.6 As possibilidades e limites das contribuições dos Ativistas da Causa Animal em face da responsabilidade estatal diante da implementação de normatizações e políticas públicas protetivas dos animais não humanos

Se por um lado, os Ativistas da Causa Animal podem ser considerados como a minoria dentro de determinados estratos sociais, por outro lado – na condição de grupo de interesse politicamente ativo – são capazes de contribuir de forma bastante satisfatória com a implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos.

E, para que os Ativistas da Causa Animal possam influenciar na implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação das políticas públicas protetivas dos animais não humanos, é necessário que estejam alinhados com o prefeito, com o governador ou com o presidente da República. Dito isso, entende-se a importância não só do alinhamento político como também da força do Poder Executivo, bem como da importância de se motivar e sensibilizar o Poder Executivo para que deseje aderir à Causa Animal.

Em outras palavras: prefeitos, governadores e presidente da República precisam ser pessoas que de fato – se não gostam, mas que pelo menos – assumam uma postura respeitosa diante dos direitos dos animais não humanos. Pois gostar e respeitar são realidades distintas. Não se é obrigado a gostar de nada e nem de ninguém, mas respeitar sim, principalmente quando se ocupa um cargo político.

Portanto, recomenda-se aos Ativistas da Causa Animal que tenham bastante atenção e cuidado na hora de escolher seus vereadores, deputados estaduais, deputados federais, senadores, prefeitos, governadores e presidente – representantes políticos de forma geral.

Não obstante liberdade que os Ativistas da Causa Animal têm em poder escolher seus representantes políticos, outra realidade também relevante a se considerar é o fato de que a maior manifestação da atuação desses Ativistas está na iniciativa popular. A iniciativa popular, enquanto instrumento de exercício da soberania, enunciada pelo artigo 14, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) propicia que as ações dos Ativistas da Causa Animal possam se repercutir e ganhar visibilidade com possibilidade de ultrapassar os limites regionais nos quais se encontram.

No contexto da União, de acordo com o 2º parágrafo do artigo 61 da Constituição Federal de 1988:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1988, s/p.).

No que se refere ao Plano Municipal, o artigo 29, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988 tem-se a seguinte redação: “A iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.” (BRASIL, 1988, s/p.).

A estrutura institucional adotada pela Constituição Federal de 1988 confere ao Presidente reforço do seu poder, conseqüentemente o monopólio sobre a iniciativa legislativa (BRASIL, 1988). Por isso a importância dos Ativistas da Causa Animal sensibilizar o Presidente para que ele também possa aderir à Causa Animal.

Questão de outra ordem que também se deve ponderar – ainda se tratando da participação dos Ativistas da Causa Animal – diz respeito ao fato de que embora, a mobilização desses Ativistas seja essencial para a implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos, a ausência do apoio institucional pode levar à não execução de uma determinada política pública ou de um específico programa de governo, por exemplo.

E isso porque a mobilização dos Ativistas da Causa Animal por si só não é capaz e nem suficiente para compensar a ausência de apoio institucional e ainda a supervalorização desta mobilização pode produzir efeito contrário, ou seja, enfraquecer as Instituições Políticas as quais são igualmente relevantes para que se alcance eficiência e eficácia em termos de implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos.

Sendo assim, para implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não

Humanos, é necessário que a mobilização dos Ativistas da Causa Animal se some às forças presentes nas Instituições Políticas.

Quando diferentes atores – porém unidos em torno de uma causa comum (Tutela Animal) – interagem em um dado sistema político, maiores são as chances de conseguirem êxito na indicação de intervenções que devem ser realizadas no sentido da proteção. Isso tudo porque se reconhece que outras instituições e atores, embora não façam parte do sistema estatal no sentido estrito do termo, participam do jogo político.

2.7 O ordenamento e a organização das prioridades no âmbito da Política Pública Municipal voltada à Proteção da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos: uma reflexão em torno dos seus elementos fundamentais

Para os fins da presente análise, pode-se definir como elementos fundamentais de uma Política Pública Municipal voltada à Proteção da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos as seguintes questões essenciais que, os olhos desta autora, representam uma totalidade indivisível na medida em que propiciam a unidade da Política em termos de ordenamento e organização das prioridades.

Elaborar alguns parâmetros analíticos, mesmo comportando certo grau de abstração, possibilitam reflexões e análises iniciais sobre (1) *quais* intervenções devem ser contempladas pela Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos; (2) de que forma, ou seja *como* devem ser operacionalizadas; (3) durante *quanto* tempo tais serviços devem ser prestados; (4) e quais seus *impactos* a curto, médio e longo prazo tanto para com os animais quanto para com os seres humanos. Neste sentido, e considerando os limites de espaço desta obra literária, abordar-se-á a seguir – a partir da tentativa de fornecer algumas sugestões mais gerais – um modelo exemplificador de operacionalização desta Política Pública.

Que tais sugestões sirvam de parâmetros para os Ativistas da Causa Animal. Parâmetros estes passíveis de ampliação, revisão, supressão ou mesmo substituição por outras ações mais relevantes desde que o escopo da Política permaneça, qual seja: o de proteger e defender a integridade física e psíquica dos animais não humanos que residem em um contexto urbano sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal.

Assim sendo, enfatiza-se que os elementos fundamentais que devem servir de suporte à proposta de estruturação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos no âmbito municipal devam ser os seguintes: Em primeiro lugar, pode-se identificar como aspecto comum e essencial de qualquer Projeto Teórico-prático voltado à criação no âmbito municipal de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos a instituição de Lei(s) Municipal(is) Protetiva(s) da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos.

Assim sendo, eis o primeiro passo a ser dado no contexto urbano sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal: (1) elaboração de Legislação atinente aos preceitos de preservação da fauna visando a proteção da integridade física e psíquica dos animais não humanos: (2) fiscalização e (3) aplicação de sanções definidas em Legislação específica de forma integrada com a Fiscalização Ambiental. Para tanto, cabe aos Ativistas da Causa Animal pressionar tanto o Poder Executivo local quanto Poder Legislativo local para elaborar leis nesta direção, bem como contribuir na fiscalização de sua aplicação.

Portanto, uma realidade de extrema relevância a se reforçar é o fato de que muitas das ações a serem desenvolvidas no âmbito de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos devem ser corporificadas por meio da promulgação de Leis sejam elas municipais, estaduais ou nacionais. Além disso, a corporificação das intervenções por meio de instituições de leis contribui para sua permanência no tempo e no espaço de forma que esta Política possa gozar de maior independência em face das alterações de governo e menor suscetibilidade justamente em relação a tais mudanças ocorridas geralmente a cada quatro anos.

Quando o conteúdo de uma política pública está dentro de um sólido regime legal ela se torna mais suscetível ao desenvolvimento e ao alcance de sua eficácia. Assim, as atividades realizadas no âmbito de uma Política Pública Protetiva bem como os interesses e objetivos dos Ativistas da Causa Animal passam a se revestir de uma certa soberania e conseqüentemente serão menos contestáveis por parte dos críticos ou opositores já que estão prescritas em leis. Tudo o que está fora da lei é mais fácil de ser contestado e extinto. Por isso a importância da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos estar bem respaldada também legalmente.

A segunda realidade relacionada à questão da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos se refere à necessidade de criação de Centros de Referência Especializados voltados à prestação de serviços gratuitos, protetivos e defensivos da integridade física e psíquica dos animais não humanos comumente denominados Hospitais Municipais ou Hospitais Veterinários Públicos.

Os serviços a serem ofertados nestes Hospitais Municipais ou Hospitais Veterinários Públicos devem abranger, dentre outras necessidades: (1) a prestação de um atendimento médico-veterinário (a) curativo e (b) profilático que contemple acompanhamento (i) clínico, (ii) cirúrgico, (iii) biológico e (iv) nutricional de acordo com as necessidades próprias de cada espécie animal com suporte laboratorial; (2) o atendimento (a) de urgência em situações de risco de morte do animal, (b) de emergência em situações consideradas críticas e de grande perigo para o animal; (3) a vacinação; (4) a vermifugação; (5) o procedimento de (a) castração e (b) chipagem; (6) o controle populacional em geral; e por fim (7) o tratamento para as mais diversas situações.

Com relação à estrutura física do local para atendimento da demanda, considera-se oportuno enfatizar também a necessidade de existir nestes Hospitais Municipais ou Hospitais Veterinários Públicos e/ou Centros de Referência Especializados voltados à prestação de serviços gratuitos, protetivos e defensivos da integridade física e psíquica dos animais: (1) um canil; (2) um gatil; (3) uma baia; (4) uma sala para realização de raio-x; (5) um centro cirúrgico; (6) um espaço destinado à recepção; (7) consultórios; (8) salas de pré e pós-operatório; e (9) um sala de ouvidoria destinada ao atendimento de dúvidas e solicitações da população com relação às ocorrências que envolvam animais.

Por fim, porém não menos importante, cabe reforçar ainda a necessidade de existir: (1) recursos humanos para atendimento; (2) equipamentos; (3) materiais (a) permanentes e de (b) consumo; (4) manutenção geral do espaço físico; e (5) fiscalização das ações realizadas.

A criação destes equipamentos é parte integrante de uma estrutura mais ampla, qual seja a Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos à qual deve abarcar necessariamente esta prestação de serviço. Convém frisar aqui que a prestação destes serviços é essencial e inerente à Política Pública Protetiva dos Animais. E se necessário nada impede, a depender da realidade de cada município, que sejam incorporados também outros serviços e atividades, como por exemplo a promoção constante de feiras de adoção dos animais presentes nos Centros de Zoonoses e/ou nos Abrigos Temporários, dentre outras ações que possam produzir impactos positivos no interior da Política Protetiva dos Animais.

A terceira realidade relacionada à questão da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos diz respeito: (1) às ações de (a) campanhas de doações e (b) posses responsáveis; (2) a fiscalização dos animais de grande porte; (3) a promoção de práticas de conscientização e defesa da integridade física e psíquica dos animais, considerando a (a) prevenção, (b) a redução e (c) a eliminação das causas de sofrimentos físicos e mentais dos animais; (4) a promoção de programas e campanhas educativas visando orientar a população com relação à Legislação Ambiental e Legislações específicas para a proteção da integridade física e psíquica dos animais residentes no contexto urbano sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal; (5) ao auxílio à Secretaria de Educação na tarefa de incluir nos currículos escolares o conteúdo técnico/científico atinente à preservação do meio ambiente e a proteção da integridade física e psíquica dos animais, de acordo com as definições da Política Nacional do Meio Ambiente, da Organização Mundial de Saúde e da Declaração Universal dos Direitos dos Animais; (6) à prestação de orientação e de supervisão para outros órgãos e/ou Organizações Não Governamentais (ONG's) a respeito da proteção da integridade física e psíquica dos animais; (7) a divulgação para a comunidade, por meio de relatórios periódicos, as ações de proteção da integridade física e psíquica dos animais realizadas no contexto urbano sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal; (8) à

promoção de parcerias, convênio ou outras formas de cooperação técnica entre as unidades da Administração Pública Municipal direta ou indireta com órgãos de outras esferas e Instituições de Pesquisa e Ensino, visando o correto manejo e trato para com os animais; (9) à promoção de ações e procedimentos compartilhados com outros órgãos da Administração Pública Municipal direta ou indireta que possuem interface com a Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos; e por fim (10) ao estabelecimento de parcerias, convênios e acordos de cooperação técnica com universidades, faculdades, institutos de pesquisa, terceiro setor e iniciativa privada com o objetivo de proteger, preservar e promover a integridade física e psíquica dos animais que residem no contexto urbano sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal.

No tocante à quarta questão fundamental para uma eficaz implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos no âmbito municipal, e que se configura também como um dos elementos nucleares desta Política Pública Protetiva é a instituição de um Conselho Municipal dos Direitos dos Animais.

Entende-se por Conselhos Municipais de Direitos – seja da Criança e do Adolescente, do Idoso, da Mulher, da Pessoa com Deficiência, enfim – as instâncias permanentes nas quais se estabelece a relação entre a Sociedade Civil e o Poder Público tendo como finalidade propor, planejar, fiscalizar, consultar e acompanhar as políticas públicas. Essas instâncias, enquanto espaços formais e reconhecidos de participação popular, teve suas institucionalidades esculpidas como obrigatórias no controle social das políticas públicas após o advento da Constituição Federal de 1988 (BRAGA, A.L.C., 2018, Aula 6, p. 4,6; BRASIL, 1988).

No que se refere às questões operacionais, a configuração dos Conselhos usualmente é determinada por Leis Orgânicas, sucedendo-se na sequência sua institucionalização. Após isso, tais instâncias passam a fazer parte do Poder Executivo. Outra realidade também bastante pertinente referente a instituição dos Conselhos de Direitos é prever na redação da Lei quais serão as atribuições dele, bem como, quais segmentos da Sociedade Civil e do Poder Público irão compô-lo (BRAGA, A.L.C., 2018, Aula 6, p. 6).

Os Conselhos possuem natureza permanente e as reuniões que ocorrem entre os representantes eleitos – da Sociedade Civil e do Poder Público – são sistemáticas. Os objetivos dessas reuniões são estabelecer os roteiros e os temas a serem seguidos durante o mandato da gestão dos conselheiros eleitos, os quais permanecem por um período de dois anos quando então são realizadas novas eleições para os mandatos dos Conselhos (BRAGA, A.L.C., 2018, Aula 6, p. 6).

Assim sendo, na redação da normatização que instituirá o Conselho Municipal dos Direitos dos Animais, por exemplo, é relevante que haja uma previsão legal que assegure e sustente seu caráter consultivo, normativo, fiscalizatório e deliberativo. Isso porque se tais realidades não estiverem previstas na Lei Municipal de autoria do Poder

Executivo, o Conselho Municipal dos Direitos dos Animais poderá sofrer limitações em sua atuação. Portanto, essas deverão ser as quatro finalidades do Conselho das quais não se pode “abrir mão”.

Estas quatro finalidades de um Conselho Municipal são detalhadas pela autora Braga A.L.C. (2018, Aula 6, p. 7) da seguinte forma:

(1) Consultiva – têm a responsabilidade de emitir opiniões e apreciar determinados assuntos em que são apresentados aconselhamentos; (2) normativa – reinterpreta as normas vigentes como também as criam; (3) fiscalizatória – têm como característica fiscalizar projetos, programas de governo, bem como contas públicas e emitir parecer ou análise sobre o conteúdo; (4) deliberativa – a eles compete o caráter decisório e têm maior poder de exigência do cumprimento das resoluções emitidas. (Braga, A.L.C., 2018, Aula 6, p. 7).

É importante ressaltar e reforçar que para que um Conselho possa ser caracterizado como consultivo, normativo, fiscalizatório e deliberativo é necessário que haja previsão disso em Leis exclusivas e em Regimentos Internos porque o detalhamento das competências e atribuições devem ser previstas anteriormente (BRAGA, A.L.C., 2018, Aula 6, p. 7).

Desse modo, a relevância do Conselho Municipal dos Direitos dos Animais, por exemplo, se dá pelo fato de representar uma instituição que faz parte do sistema político possuindo determinadas prerrogativas decisórias e normativas específicas em relação à questão protetiva da integridade física e psíquica dos animais não humanos.

Destarte, estes quatro elementos nucleares invariantes e que formam a estrutura da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos (promulgação de um arcabouço normativo; instituição de equipamentos públicos; realização de ações de cunho educativo com a consequente promoção de parcerias; e a instituição de um conselho municipal) devem necessariamente estar presentes no âmbito do município porque juntos integram o que se defende e se denomina por Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos.

Estas quatro realidades em nenhuma circunstância podem ser negligenciadas ou consideradas como incompatíveis ou mutuamente excludentes sob o risco de comprometer o eficaz e efetivo desenvolvimento e consolidação desta Política Pública Protetiva. O arcabouço normativo, os equipamentos públicos, as ações educativas com as consequentes parcerias e o conselho municipal são a essência, a alma da Política Pública Protetiva dos Animais não Humanos. E nenhum destes elementos nucleares possuem uma superioridade hierárquica porque é justamente a intersecção deles que dá consistência e efetividade à Política Pública da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos. À vista disso, importa sublinhar aqui que somente a interação destes quatro aspectos é capaz de promover concretamente a proteção da integridade física e psíquica dos animais não humanos.

Por fim, pode-se definir um último e quinto elemento comum e igualmente subjacente à proposta de implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais

não Humanos no âmbito municipal, quais sejam as ações de cujo mais amplo. O campo de ação desta Política Pública Protetiva não pode ser visto unicamente como atividades desvinculadas de outras intervenções mais amplas. Tanto o nível micro como macrossocial devem ser priorizados quando se trata de proteção da integridade física e psíquica dos animais não humanos.

Assim, neste aspecto cabe conjugar ações em nível municipal, regional, estadual, federal e internacional. Como por exemplo pode-se citar a realização, bem como a participação em fóruns de discussão, conferências, seminários, congressos nacionais e internacionais, dentre outras instâncias e atividades promotoras da integridade física e psíquica dos animais não humanos. Nestes espaços formativos e decisórios podem e devem emergir propostas que sirvam de base para análises e tomadas de decisão de forma a contribuir para a elaboração de intervenções concretas orientadas à amplitude da defesa e da proteção da integridade física e psíquica dos animais não humanos.

Estes cinco elementos devem se configurar como subjacentes à reflexão de todos os Ativistas da Causa Animal que estejam voltados à definição de uma Política Pública sistemática e logicamente articulada. Portanto, seja no nível da sociedade global, seja no nível das microcoletividades humanas, os Ativistas da Causa Animal podem atuar e aplicar seus conhecimentos adquiridos, bem como experiências vivenciadas em prol da formulação e pesquisa de temáticas atinentes as ações desenvolvidas no âmbito da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos.

No que se refere aos parâmetros ora apresentados, é importante admitir o caráter provisório e exploratório das definições e procedimentos elencados, assim como a natureza instrumental dessas realidades em relação as especificidades de cada município porque isso contribuirá para a ampliação da efetividade e da eficácia da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos.

Os estudos aqui expostos referentes parâmetros para a implantação e implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos no âmbito municipal não aspiram senão a uma sistemática relativa de procedimentos e de modo algum deseje-se que sejam considerados exaustivos.

Pode-se inferir, dessa maneira, que se trata de conceber as necessidades de convivência amistosa e harmoniosa entre os animais e os seres humanos que partilham com proximidade suas existências numa coletividade territorial como um processo contínuo e evolutivo que comporta mudanças, o que impede a construção de modelos de Políticas Públicas Protetivas que contemplem eventuais regularidades e que imponham limites normativos, conceituais ou procedimentais aos distintos atores históricos envolvidos com a Causa Animal.

Conjectura-se como particularmente ilusório e perigoso avançar mais na sistematização de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos no âmbito municipal numa única obra literária, a qual se encontra contextualizada no tempo atual. E isso porque falar em desenvolvimento,

seja ele humano ou animal, pressupõe falar em processo e todo processo demanda contínuas, novas, atualizadas e distintas necessidades.

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, buscou-se apresentar uma análise introdutória sobre as políticas públicas de forma geral, tanto em seus aspectos relacionados aos tipos de estudos realizados no âmbito das políticas, quanto as suas características originárias, bem como sua forma de atuação, abrangência de seus benefícios e por fim, orientação dessas políticas à luz da Política Pública Protetiva dos Animais não Humanos.

Na sequência, procurou-se elencar quem são os sujeitos formuladores de uma política pública, assim como caracterizar as cinco fases do ciclo de uma política pública de forma a emoldurar a Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos neste contexto reflexivo.

A responsabilidade estatal no que se refere à implementação de normatizações e políticas públicas, as possíveis negligências percebidas em face dessa responsabilidade estatal diante da Política Pública Protetiva dos Animais não Humanos, a importância do apoio institucional para a implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos e as possibilidades e limites das contribuições dos Ativistas da Causa Animal em face da responsabilidade estatal diante da implementação de normatizações e políticas públicas protetivas dos animais não humanos também foram objeto de reflexão tendo em vista a importância destas realidades no âmbito da proteção da integridade física e psíquica dos animais não humanos.

E para encerrar este estudo, buscou-se expor a relevância dos elementos considerados como fundamentais na implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de uma Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos no âmbito municipal. Elementos estes considerados como uma totalidade indivisível na medida em que propiciam a unidade da Política em termos de ordenamento e organização das prioridades.

REFERÊNCIAS

BRAGA, A.L.C. **Aulas Ministradas**. Disciplina: Políticas Públicas. (Programa de Graduação em Ciência Política: Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança) Centro Universitário Internacional – UNINTER/PR, 2018.

BRAGA, S. Poder, formas de dominação e Estado no diálogo entre Nicos Poulantzas e a sociologia política norte-americana. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. -, n. 5, p. 109-137, jan./jul. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522011000100005&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988.

CERRI NETO, M. **Combate ao crime de maus-tratos contra animais**. São Paulo: Sentido Animal, 2018.

FRANCO, E. C. A violência e a tortura de animais revela desvio de personalidade. **Revista Jusbrasil**, Salvador/BA, v. -, n. -, p. 1-9, ago. 2016. Disponível em: <https://elainefrancoadv.jusbrasil.com.br/artigos/394009666/a-violencia-e-a-tortura-de-animais-revela-desvio-de-personalidade?ref=topic_feed>. Acesso em: 15 abr. 2019.

HEIDEMANN, F. G. O sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: _____; SALM, J. F. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análises. 3 ed. Brasília: Universidade de Brasília. 2014.

PEROVANO, D. G. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. 1ª ed. Curitiba: Intersaberes, 2016.

QUEIROZ, R.B. **Formação e Gestão de Políticas Públicas**. 1ª ed. Curitiba: Intersaberes, 2012.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TRANSFORMAÇÕES NOS HÁBITOS DE CONSUMO DA JUVENTUDE RURAL: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU/RS

Silvana de Matos Bandeira

Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Canguçu/RS

Éder Jardel da Silva Dutra

Universidade Federal do Rio Grande (FURG),
Bolsista do Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD)

Canguçu/RS

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar as transformações nos hábitos de consumo dos jovens rurais de Canguçu/RS. A cidade local teve, nos últimos anos, um aumento na demanda por produtos diversos (automóveis, telefones celulares, roupas, equipamentos e insumos agrícolas, dentre outros) por parte do meio rural. No decorrer deste trabalho, procuramos esclarecer o papel da juventude rural nesse processo, pois é a faixa etária mais aberta às novidades e à influência da publicidade. A pesquisa foi realizada a partir de dados secundários, principalmente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Fundação Estadual de Economia e Estatística (FEE); já a pesquisa de campo foi realizada com entrevistas a 23 pessoas influentes da cidade de Canguçu (retratadas como A, B, C, etc.). Constatou-se que a juventude rural passou a ter mais contato com

o modo de vida urbano, devido ao maior acesso a tecnologias de comunicação e transporte, e vem apresentando cada vez mais semelhanças nas aspirações e nos hábitos de consumo com os jovens das cidades.

PALAVRAS-CHAVE: Consumo. Juventude Rural. Canguçu/RS

TRANSFORMATIONS IN RURAL YOUTH CONSUMPTION HABITS: A CASE STUDY OF THE MUNICIPALITY OF CANGUÇU / RS

ABSTRACT: In the present article, we aim to analyze the transformation in the consumption habits of the rural youth of Canguçu/RS. In recent years, the municipality has seen an increase in demand for various products in its rural area, products such as automobiles, mobile phones, clothes, agricultural equipment and inputs, among others. In the course of this work, we tried to clarify the role of rural youth in this process of change in consumption, we chose this rural youth since is the age group most open to novelties and influences of advertisement. We carried out this research utilizing a secondary data, mainly from the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brazilian Institute of Geography and Statistics - IBGE) and the Fundação Estadual de Economia e Estatística (State Foundation of Economy and

Statistics - FEE); the field research, on the other hand, was carried out by us through the interviewing of 23 influential people from the same municipality (portrayed as A, B, C, etc.). We found that the rural youth has come to have more contact with the urban way of life, that is due to a greater access to communication and transport technologies, this way presenting more similarities in both aspirations and consumption habits between the rural and city youths.

KEYWORDS: Consumption. Rural Youth. Canguçu/RS.

1 | INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

Canguçu é um município localizado na metade sul do Rio Grande do Sul e possui 3.525,293km² de área, conforme mostra a Figura 1.

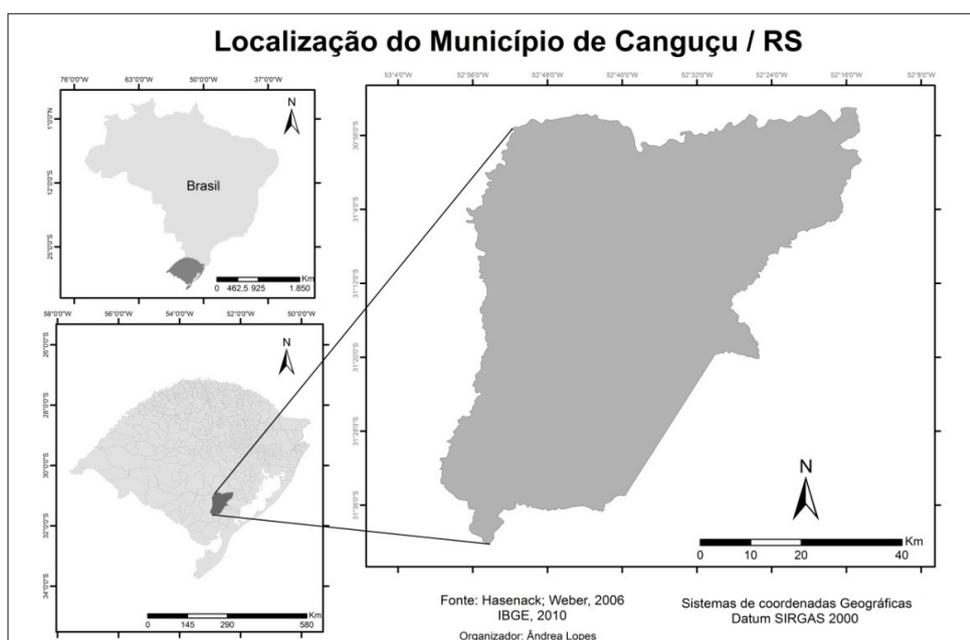


Figura 1 – Localização do município de Canguçu/RS

Fonte: IBGE, 2010. Organizado por Ândrea Lopes.

Observa-se que, ao contrário da maioria dos pequenos municípios brasileiros, a população canguçuense voltou a aumentar nos últimos anos, isto é, houve um acréscimo de 1.812 pessoas do censo de 2000 para o de 2010. No censo de 2010, o município contava com 53.259 habitantes. Ademais, a dedicação da maior parte da população às atividades agrícolas e o envelhecimento da população no município contribuíram para que em 2015 houvesse, segundo o INSS, 19.260 benefícios em manutenção no município, predominantemente no meio rural. Nesse contexto, a juventude rural, cuja representatividade na pirâmide etária da população rural do município pode ser observada no Gráfico 1, foi o nosso objeto de pesquisa.

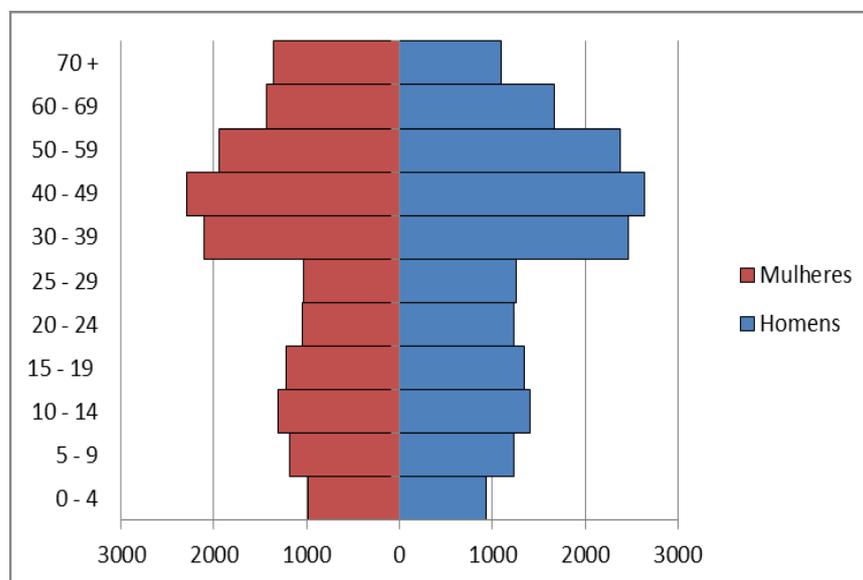


Gráfico 1 – Pirâmide etária da população rural em Canguçu – 2010

Fonte: IBGE, Censo 2010.

Observa-se, no Gráfico 1, que a população do meio rural de Canguçu está concentrada na faixa etária acima de 30 anos, até o estrato de 60 anos. Assim sendo, nota-se a diminuição da juventude rural. O censo de 2010, por exemplo, apresenta algumas características da juventude rural canguçuense que nos leva a refletir: ao compararmos as faixas etárias de 0-4 anos e de 5-9 anos, podemos ver uma redução da taxa de natalidade e, ao analisarmos as faixas etárias de 10-14 anos e 15-19 anos, percebemos que também ocorre uma redução de jovens, devido à migração para os centros urbanos, principalmente em busca de oportunidades de estudo.

Descrevemos, primeiramente, os procedimentos metodológicos utilizados na realização da presente pesquisa. Inicialmente foram aplicados 445 questionários a jovens rurais canguçuenses, cuja idade variou entre 14 e 24 anos. O público-alvo foram os jovens que estavam concluindo o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Foram aplicados questionários a cerca de 50% dos jovens rurais concluintes do Ensino Fundamental, por distrito, e a 100% dos jovens rurais concluintes do Ensino Médio do município. Como esses jovens estão concluindo uma etapa da educação formal e precisam decidir sobre seu futuro, pareceram, portanto, os mais indicados para a pesquisa. Quanto ao 5º distrito, por ser o menos povoado do município, aplicouse o questionário a 100% dos alunos concluintes do Ensino Fundamental.

Entrevistamos, ainda, 23 pessoas de destaque na sociedade local, qual seja, representantes de órgãos públicos, entidades de classe, extensionistas e outros. Os resultados que haviam sido obtidos dos questionários, serviram de ponto de partida para as entrevistas, que foram de fato a pesquisa de campo, cujos resultados são discutidos neste artigo. Os principais temas abordados nas entrevistas foram:

- As características da relação campo-cidade em Canguçu;

- Mudanças no poder aquisitivo dos principais grupos de produtores rurais em Canguçu e os efeitos que a renda destes gera na cidade;
- Transformações nos hábitos de consumo dos jovens rurais de Canguçu.

No decorrer deste trabalho, procuramos descrever e explicar o contexto social e econômico em que vivem os jovens rurais canguçuenses e as transformações percebidas em seus hábitos de consumo.

2 | O CONSUMISMO: UM MODO DE VIDA CONTEMPORÂNEO

A industrialização criou produtos diversificados para as mais variadas finalidades, e, por isso, tornou-se necessário estimular o consumo para que esses produtos gerassem lucro para o sistema capitalista. Assim sendo, o consumo passou a ser fortemente incentivado por intermédio de uma cultura de massa a partir da revolução industrial, já que, quanto maior o consumo, mais se acelera o ciclo do capital, permitindo, desse modo, maiores lucros. Baudrillard (2014) esclarece que o consumo implica em produção, ou seja, ele faz emergir novas forças produtivas. Ambos não podem ser vistos de forma separada, visto que compõem uma unidade. Se o consumo induz a mais produção, a produção também induz ao consumo. Todos são “convocados”, através da publicidade, para consumir, e a maioria atende ao “chamado” sem questionar a fundo as razões pelas quais está consumindo.

Consumir se tornou especialmente importante, se não central, para a maioria das pessoas que consideram esse ato o verdadeiro propósito da existência.

Para que uma sociedade adquira este atributo, a capacidade profundamente individual de querer, desejar e almejar deve ser, tal como a capacidade de trabalho na sociedade de produtores, destacada (“alienada”) dos indivíduos e reciclada/reificada numa força externa que coloca a sociedade de consumidores em movimento e a mantém em curso como uma forma específica de convívio humano, enquanto ao mesmo tempo estabelece parâmetros específicos para as estratégias individuais de vida que são eficazes e manipula as probabilidades de escolha e conduta individuais (BAUMAN, 2008, p. 41).

Ocorreu, na sociedade, uma “revolução consumista” na qual as pessoas querem a posse de objetos que lhes proporcionem conforto e/ou o respeito que “outorgam” a seus donos. Em tempos anteriores, adquirir bens dava a impressão de um futuro seguro, isto é, seus donos sentiam-se protegidos contra os caprichos da sorte. Bauman (2008, p. 43) esclarece que “na era sólido-moderna da sociedade de produtores, a satisfação parecia de fato residir, acima de tudo, na promessa de segurança em longo prazo, não no desfrute imediato dos prazeres”. Hoje, o indivíduo compra para satisfazer desejos imediatos, enquanto antes o fazia para satisfazer necessidades de longo prazo. Para que o sistema capitalista pudesse continuar crescendo, ele precisou causar mudanças nos hábitos de consumo, levando as pessoas a um volume de intensidade de desejos sempre crescentes, o que as faz substituir continuamente os objetos.

Segundo Baudrillard (2014, p. 95), “o consumo surge como conduta activa e

colectiva, como coacção e moral, como instituição. Compõe todo um sistema de valores, com tudo o que este termo implica enquanto função de integração do grupo e de controlo da sociedade”. Não apenas o produto é uma forma de distinção como também o uso que se faz dele, por exemplo: mesmo que duas pessoas tenham o mesmo tipo de computador com acesso à internet, as informações que são consumidas através dele são uma estratégia consciente/inconsciente para aproximar-se de um determinado grupo e não de outro. Em síntese, para se inserir em um grupo social, é preciso aprender a consumir como aquele grupo.

No que se refere ao consumo realizado por pessoas jovens, Rocha e Pereira (2009, p. 77) pensam de forma semelhante, pois afirmam que “os hábitos de consumo, com todos os seus símbolos traduzidos através de produtos e serviços, permitem que se faça uma leitura dos gostos e valores dos adolescentes”. Devido a essa relação, que é feita do objeto com a personalidade do consumidor, muitos consumidores compram por imitação, ou seja, procuram imitar os gostos de quem consideram em posição social superior.

A publicidade se encarrega de induzir ao consumismo, garantindo, assim, a reprodução do capital, e “ganha a importância de uma ideologia. É a ideologia da mercadoria, que substitui o que foi filosofia, moral, religião, estética” (LEFÈBVRE, 1991, p. 117). Ao ter o acesso ao consumo, o indivíduo se sente livre, porém estamos diante de apenas uma ideia aparente de liberdade.

Você está em casa, diante da lareira, que é povoada pela telinha (...) e alguém se ocupa de você. Esse alguém lhe diz como viver melhor: o que deve comer e beber, como vestir-se e mobiliar a casa, como habitar. E aí você está programado. Salvo neste ponto: sobra a você a tarefa de escolher entre todas estas coisas boas, e o ato de consumir continua sendo uma estrutura permanente (LEFÈBVRE, 1991, p. 117).

Assim, as necessidades, o consumo e os comportamentos se tornam padronizados enquanto tudo se torna mercadoria, contanto que se encontre quem venda e quem compre. A sociedade de consumo torna-se cada vez mais hegemônica e associa o ter/consumir à realização pessoal. Essa ideologia prega uma falsa liberdade, pois se trata de uma liberdade sob o “jugo” do consumo.

3 | MUDANÇA DO COMPORTAMENTO DOS JOVENS RURAIS DE CANGUÇU FRENTE AO CONSUMO

De acordo com o Estatuto da Juventude ([Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013](#)), são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 e 29 anos de idade. No entanto, Carneiro e Castro (2007) explicam que a faixa etária considerada jovem varia em cada local e em cada cultura. “Apesar disso, existe algum acordo na consideração da faixa etária de 15 a 24 anos, grosso modo, como o período da juventude, e a noção depende tanto da auto-identificação como do reconhecimento dos outros”

(CARNEIRO; CASTRO, 2007, p. 35).

Na pós-modernidade, os jovens rurais têm passado por transformações no seu modo de vida, e isso se repercute também na dificuldade de estabelecer condutas definidas pela faixa etária. Leccardi (2005), ao discutir a problemática, identifica, entre as mudanças que vêm ocorrendo na mentalidade dos jovens, uma mudança na noção de tempo, ou seja, está havendo uma valorização do presente e do futuro próximo em detrimento do futuro distante. “Há, por um lado, o prolongamento da fase juvenil e, por outro, a separação entre trajetórias de vida, papéis sociais e vínculos com o universo das instituições capazes de conferir uma forma estável à identidade” (LECCARDI, 2005 *apud* Carneiro; Castro, 2007, p. 35). É possível entrar no mercado de trabalho ou casar-se e logo em seguida voltar a ser um indivíduo sem renda ou solteiro e depender novamente dos pais. Inclusive a conclusão dos estudos não significa uma reviravolta significativa na vida dos jovens.

A sociedade pós-moderna tem a característica imediatista. Na sociedade “imediatista”, cada oportunidade é única e não pode ser desperdiçada. A demora em decidir implica em perda de oportunidades. Para os consumidores “imediatistas”, o motivo da pressa é o impulso de adquirir e juntar. Nessa cultura, querer que o tempo pare é sintoma de estupidez, preguiça ou inépcia.

Assim, quando os objetos dos desejos de ontem e os antigos investimentos da esperança quebram a promessa e deixam de proporcionar a esperada satisfação instantânea e completa, eles devem ser abandonados – junto com os relacionamentos que proporcionam um “bang” não tão “big” como se esperava (BAUMAN, 2008, p. 51).

Bauman (2001) explica, ainda, que passamos de uma modernidade sólida no fordismo para uma modernidade líquida, na qual a flexibilidade é a nova norma para todos os aspectos da vida do indivíduo. Na medida em que o modo de vida urbano ultrapassa os limites da cidade, leva consigo novas aspirações e desejos aos jovens do campo. A mesma informação e publicidade que chega à casa do jovem citadino também chega à casa dos jovens rurais através dos meios de comunicação, o que lhe desperta a vontade de adquirir objetos e serviços que lhes permitam incluir-se no modelo propagado pela mídia.

Lefèbvre (2008, p. 13) define sociedade urbana como “a sociedade que nasce da industrialização”. “O urbano ascende, assim, como horizonte, forma e luz (virtualidade que ilumina), ao mesmo tempo que como prática em desenvolvimento e como fonte e fundamento de uma natureza outra que a inicial” (LEFÈBVRE, 2008, p.101). O autor explica que primeiro o urbano, como modo de vida, afirma-se e, depois, explode para além da cidade. Logo, percebemos os jovens rurais tendo hábitos e comportamentos similares aos jovens urbanos.

E quem mais receptivo e sensível ao urbano do que os jovens? São eles os que mais se sentem atraídos por sua luz e os mais atingidos por sua explosão.

O urbano é o possível, definido por uma direção, no fim do percurso que vai em direção a ele. Para atingi-lo, isto é, para realizá-lo, é preciso em princípio contornar ou romper os obstáculos que atualmente o tornam impossível (LEFÈBVRE, 2008, p. 26)

Carneiro e Castro (2007, p. 150) explicam que “os processos culturais, políticos e econômicos do mundo contemporâneo, como a globalização, desemprego estrutural, migrações nacionais e internacionais, mundialização do capital, etc. envolvem todos os indivíduos na cidade e no campo”. Dessa forma, o campo não é mais o local de atraso, onde a informação e o acesso sempre chegavam por último, dado que muitos espaços rurais, que estão integrados ao sistema capitalista, apresentam jovens mais atualizados do que muitos jovens urbanos.

A aceleração do tempo de giro na produção envolve acelerações paralelas na troca e no consumo. Sistemas aperfeiçoados de comunicação e de fluxo de informações, associados com racionalizações nas técnicas de distribuição (empacotamento, controle de estoques, containerização, retorno do mercado etc.), possibilitaram a circulação de mercadorias no mercado a uma velocidade maior (HARVEY, 1998, p. 257).

Embora a sociedade de consumo tenha surgido nas cidades, com a “implosão” destas, ela atingiu o campo. O modo de vida rural vem se resignificando, isto é, ele está se transformando ao entrar em contato com o modo de vida urbano. Os habitantes do meio rural comportam-se de maneira semelhante aos moradores dos centros urbanos e utilizam as técnicas desenvolvidas na cidade, “artificializando” o campo e tornando esses espaços cada vez mais semelhantes. Além disso, os moradores do campo vêm perdendo a sua autonomia produtiva e passando a atender as demandas de mercados específicos para satisfazer gostos individuais e transitórios. Essa é a realidade presente no município de Canguçu, onde o aumento da renda média possibilitou novas diretrizes de consumo, basicamente influenciadores da juventude rural.

Segundo o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), o potencial de consumo urbano em Canguçu, no ano de 2016, era de R\$ 386 milhões. O município ocupava a 657^a posição no *ranking* nacional e a 58^a posição no *ranking* estadual. O PIB (Produto Interno Bruto) de Canguçu quadruplicou em 13 anos (Gráfico 12), e isso certamente é um fator que contribuiu para o aumento do consumo local, posto que apenas o desejo de comprar não se efetiva sem uma base econômica.

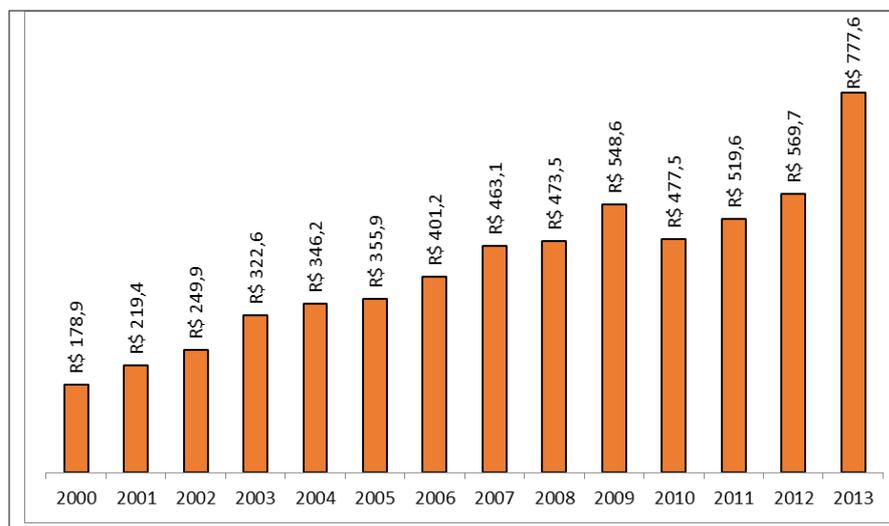


Gráfico 1 – Produto Interno Bruto do município de Canguçu (2000 – 2013) em milhões

Fonte: SEBRAE com base na FEE – RS.

De acordo com o IBGE, o aumento no consumo também se refletiu em alguns bens duráveis. O consumo de aparelhos de televisão e de automóveis chama a atenção por apresentar um aumento maior no meio rural quando comparado ao urbano em Canguçu. Em dez anos, a posse de televisão teve um aumento de 11,05% no meio rural e de 4,15% na cidade. A aquisição de automóvel, por sua vez, teve um crescimento de 9,78% no meio rural, enquanto na cidade cresceu 5,6%. A compra de TV pode ter contribuído para a redução do uso tradicional do rádio no meio rural, uma vez que o consumo desse objeto apresentou queda no período analisado.

Na Tabela 1, observamos que, quanto mais jovem é o canguçuense, mais ele tem o hábito de ir ao centro semanalmente e, à medida que é mais idoso, a tendência é que vá ao centro mensalmente ou esporadicamente. Se excluirmos da nossa análise a linha da frequência “esporadicamente”, veremos que ocorre o seguinte fenômeno: são os jovens os que mais frequentam o centro (84%), frequência que vai diminuindo nas faixas etárias a seguir. Todavia, na faixa acima de 60 anos, ela volta a aumentar (64,3%), o que se justifica pela aposentadoria conquistada pela maioria dos canguçuenses, cujo recebimento mensal e possíveis compras são feitas nas agências bancárias, lojas e supermercados do centro de Canguçu.

Com qual frequência o (a) Sr.(a) vai ao centro da cidade fazer compras?	16 a 24 anos	25 a 34 anos	35 a 44 anos	45 a 59 anos	Acima de 60 anos	Geral do município
Diária	-	4,4	11,9	2,1	4,3	4,8
Semanal	40,0	22,2	18,6	18,1	14,3	19,8
Mensal	44,0	46,7	40,7	37,2	45,7	41,6
Esporadicamente	16,0	26,7	40,7	42,6	35,7	33,8
Total percentual	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabela 1 – Análise da relação entre frequência de ir ao centro da cidade fazer compras e faixa etária (%) (Em relação a 96,1% que têm o hábito de ir ao centro da cidade)

Fonte: Pesquisa realizada pelo IPO nos dias 30 de julho e 07 de agosto de 2011.

Esses dados são apenas alguns exemplos que demonstram o aumento do consumo no município, proporcionado pelo aumento de renda gerado pelas atividades econômicas de tabaco e soja, bem como da renda que ingressa no município por intermédio dos aposentados. A seguir, veremos o papel do jovem rural como consumidor nesse contexto.

4 | O ÊXODO RURAL E O ACESSO AO CONSUMO COMO DESEJOS DA MAIORIA DA JUVENTUDE RURAL

Santos (2012) explica que o desenvolvimento dos transportes, como ônibus e automóvel, contribuiu para que as pessoas tivessem maior mobilidade e, conseqüentemente, maior poder de escolha sobre onde consumirão. Assim, muitas pessoas vão adquirir bens e serviços em locais distantes, onde o preço é mais atrativo. No entanto, quem costuma fazer essas “viagens para o consumo” são pessoas que dispõem de mobilidade; facilidade que, no território, é negada a quem possui menos renda. Santos (2012, p. 62) esclarece que “quem não pode mover-se periodicamente para obter os novos itens de consumo que a publicidade lhe insinua, acaba saindo de vez. Temos aí um novo motivo para o aumento do número de migrantes para centros maiores”.

Portanto, as transformações nas migrações são resultados de novas relações que se refletem na nova hierarquia urbana. Antes, ela se dava em cascata, seguindo a antiga hierarquia urbana. Contudo, hoje, ela se dá cada vez mais diretamente para os grandes centros.

Como as pequenas cidades não têm condições concretas de suprir-se de todos os bens e serviços, ou os vendem muito caro, acabam por perder boa parte de seus habitantes. A migração, em última instância, é, sem paradoxo, consequência também da imobilidade. Quem pode, como já mencionamos, vai consumir e volta ao lugar de origem. Quem não pode locomover-se periodicamente, vai e fica (SANTOS, 2012, p. 63).

Na propriedade familiar, geralmente a renda é indivisível e é necessário ter uma postura coletiva para sobreviver. Todos trabalham em prol do objetivo da propriedade,

e os lucros são administrados principalmente pelo homem mais velho da família. A resistência em ouvir as demandas dos demais membros do grupo familiar ou, até mesmo, a pouca margem de lucro de que a propriedade dispõe contribuem para que os jovens (principalmente do sexo feminino) sejam a faixa etária que mais deseja migrar para as cidades. A migração é vista como a oportunidade de buscar os seus interesses individuais e estabelecer territórios.

Já os que ainda permanecem nas propriedades vêm demonstrando transformações nos seus hábitos de consumo, que são descritas na fala dos diversos entrevistados, na sequência.

4.1 A percepção dos entrevistados em relação às transformações nos hábitos de consumo dos jovens rurais canguçuenses

O entrevistado A (Secretário Municipal da Fazenda, Indústria e Comércio) afirmou que hoje os jovens têm necessidade de consumir mais tecnologia, enquanto os pais consumiam apenas o necessário para o seu sustento. Os filhos têm novas necessidades e, com a melhora da renda, acabam consumindo mais.

A entrevistada B (comerciante tradicional de Canguçu) contou que os jovens rurais, ao contrário da geração dos seus pais, procuram estar atualizados com a moda.

Eles buscam os iguais tanto na roupa, quanto no alimento. O que um jovem se alimenta, o que um jovem faz, o outro... Eles buscam identidade através da alimentação, da roupa, como nos centros urbanos. (...) Aliás, acho que os urbanos não estão tanto quanto os do interior. Se não têm aquele moletom da GAP, eles não querem outro (ENTREV. B).

O entrevistado C (concessionário da rodoviária de Canguçu) contou que já chegou a vender 1.400 passagens diárias e hoje vende apenas 700 em média. Além disso, houve a redução de 28 horários de linhas. O arrefecimento do transporte coletivo no município começou em 1995 e se intensificou a partir de 2005.

Um dos fatores que contribuiu para a decadência do transporte coletivo no município, segundo ele, foi o “ciclo do carro”: Principalmente os produtores de tabaco começaram a comprar moto, carro e deixaram de utilizar o transporte coletivo.

Tem 5.500 plantadores de fumo no interior. Todo mundo aumentou o poder aquisitivo... Do micro, pequeno agricultor. (...) Eles têm um trator novo, uma camionete e moto para cada filho. Essa gente toda não viaja mais de ônibus. Então com o aumento do poder aquisitivo para o setor rodoviário foi... O progresso veio pra cidade, o comércio, enfim... Mas pra rodoviária (...) liquidou (ENTREV. C).

O entrevistado D (comerciante recente de Canguçu) considera o maior acesso à tecnologia pelos jovens rurais como positivo até para a loja que gerencia. Ele contou ter criado uma *fanpage* da loja no Facebook e, como esses jovens a acessam, atualizam-se sobre preços e ofertas. Assim, ele diz ter alcançado um público que antes não atingia.

No entanto, outros entrevistados veem como negativo o aumento das tecnologias no campo, pois os jovens aumentam a ilusão com as cidades, a partir

do que veem na mídia. O resultado que esse acesso vai trazer a longo prazo para a juventude rural é imprevisível.

A tecnologia sendo usada de forma positiva ou negativa, ela sempre vai ter um reflexo no comportamento e ela amplia o mundo. Há pouco tempo tu teria que... Pra ti conhecer algumas coisas, tu tem que ir, tu tem que sair, tu tem um custo maior para isto. Tem que ter às vezes até a coragem de sair da tua terra e buscar alguma coisa. Hoje o Google nos traz muita coisa. É te perguntar e ele te responde. Agora como é que o jovem vai filtrar isso aí é uma questão de educação, né? (ENTREV. E)

Se, antes, o jovem rural somente sabia o que estava acontecendo na própria propriedade, hoje ele tem acesso a informações de lugares distantes, o que muda a sua forma de ver o local onde vive e lhe “abre portas”. A entrevistada F (comerciante tradicional de Canguçu) observou que o acesso aos meios de comunicação e informação está mudando o comportamento do jovem rural.

Como se relacionam entre eles e também como família. A televisão, a internet... Está influenciando bastante, basicamente no comportamento dele como um todo. Até no comportamento de consumo, está se comprando muito pela internet, até no interior. O jovem tá comprando muito pela internet, consumindo muito pela internet. (...) Sabe o que as pessoas fazem? Ali no calçado mesmo. Eu vi determinado calçado na *Netshoes*, eu vim aqui experimentar para ver se me serve e eu vou comprar na *Netshoes*. Tu viu a insensibilidade?! A falta de sensibilidade das pessoas. Isso é insensatez. (...) Se tu vem em uma loja comprar, tu está ajudando a gerar emprego. Quantas pessoas dependem dali! (ENTREV. F)

No entanto, a entrevistada F (comerciante tradicional de Canguçu) teme que os novos hábitos que os jovens vêm adquirindo possam contribuir para uma gradativa desintegração campo-cidade local.

Acabam que nem a zona urbana, comprando onde lhe interessa. Então assim... Pra tu ser valorizado, tu tem que valorizar o outro. Como é que tu quer que a cidade te valorize se tu não tá valorizando o teu próprio espaço. É difícil das pessoas hoje saberem que tudo é uma engrenagem, que um depende do outro. Se tu valorizar o comércio, o comércio vai gerar impostos e estes impostos teriam de ser revertidos para um estímulo, um trabalho em prol do teu trabalho. (ENTREV. F).

O entrevistado G (comerciante recente de Canguçu) atribui em parte a mudança de comportamento dos jovens ao fato de que, atualmente, eles têm estudado mais que a geração anterior.

Hoje eu vejo a maioria desses jovens com um celular igual ao celular da cidade, sendo que há algum tempo atrás dificilmente a gente via um jovem com o mesmo aparelho, vamos dizer. E até mesmo a função de tecnologia, TV... Estas TV com antena de TV a cabo era só na cidade, hoje já tem pra fora e acho que o jovem que vem trazendo, ajudando neste sentido (ENTREV. G).

De acordo com os entrevistados, essa mudança de comportamento nos jovens foi mais identificada em famílias que se inseriram no tabaco (principalmente), na soja, na pecuária leiteira, ou seja, em atividades que causaram um aumento no poder aquisitivo da família.

A relação campo-cidade e as transformações dos hábitos de consumo dos jovens rurais de Canguçu podem ser sintetizadas da seguinte forma: as propriedades

que se inseriram na produção de cultivos para exportação (soja e tabaco) apresentam maior poder aquisitivo atualmente e vêm adotando mais tecnologias, o que contribui para facilitar a relação campo-cidade (transporte e comunicação) e integrar esses espaços. A cidade de Canguçu foi adaptando-se a essas transformações e conseguiu beneficiar-se do aumento do poder aquisitivo do seu entorno rural, ou seja, ela supre as necessidades básicas da população do campo (alimentação, vestuário, medicamentos, tecnologias para uso pessoal e profissional, insumos agrícolas, etc.).

A relação campo-cidade em Canguçu se intensificou nos últimos anos e os jovens contribuíram para isso, uma vez que são de uma faixa etária mais aberta ao consumo de novas tecnologias e ao vestir-se de acordo com a moda atual. Assim sendo, são consumidores assíduos do comércio da cidade local e incentivadores de que outros membros da família também venham a consumir mais. No entanto, novos hábitos que vêm sendo adquiridos pelos jovens, como a compra pela internet, podem indicar que Canguçu futuramente não seja mais visto como o local de consumo preferido.

O fato de o tabaco ser um produto economicamente promissor para pequenas propriedades contribuiu para amenizar, até então, o êxodo rural de jovens, além de ser um dos principais responsáveis pelo crescimento do comércio varejista na sede do município e pela construção direta e indireta de novas residências. A soja também vem se refletindo na cidade de Canguçu, porém em uma escala mais ampla, principalmente em compras de maquinários agrícolas e imóveis, o que beneficia menos comerciantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade local de Canguçu/RS articulou-se ao seu entorno rural, agora integrado ao capitalismo global e com indivíduos com desejo e poder aquisitivo para consumir. Ela passou a beneficiar-se da “luminosidade” que o campo começou a emanar, pois esteve permanentemente atenta às novas demandas que começaram a surgir. Se a população idosa rural aposentada vai à cidade local, percebe que nela há diversas opções em farmácias. Se os plantadores de tabaco e soja vão até ela, são oferecidas a eles diversas lojas de maquinários agrícolas e outros produtos voltados para a agricultura. Se os jovens rurais vão até a cidade, deparam-se com diversas opções de lojas de roupas e calçados, com produtos da última moda e tecnologias para uso pessoal, dentre outros exemplos. Portanto, dentro das suas limitações de pequena cidade, Canguçu supre as demandas básicas da população rural que, em sua maioria, não necessita ir a outros centros urbanos para comprar.

À medida que essa população rural começa a frequentar e interagir com o centro urbano, além de adquirir novas tecnologias de comunicação e transporte, tornase cada vez mais semelhante aos moradores do meio urbano. Os jovens rurais, principalmente, almejam também adquirir os produtos vistos através da publicidade e começam, a partir disso, a sonhar e a construir outro modo de vida, além de incentivar outros

membros da família a consumir também.

Assim sendo, lógicas coletivas como, por exemplo, a renda indivisível das tradicionais famílias camponesas, começam a ser questionadas por esses jovens que, agora, estão influenciados pela cultura urbana individualista. Quando veem perspectiva de lucro e ascensão social na propriedade familiar, sendo a soja em primeiro lugar e o tabaco em segundo, consideram mais a possibilidade de virem a se tornar sucessores na propriedade familiar. Já em propriedades cujas atividades econômicas estão em decadência, como as que produzem milho e as de pecuária de corte, os jovens consideram como alternativa mais vantajosa a migração para as cidades.

REFERÊNCIAS

BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de consumo**. Lisboa/Portugal: Edições 70, 2014.

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

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**. A transformação das pessoas em mercadorias. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

CARNEIRO, Maria José; CASTRO, Elisa Guaraná (Orgs.). **Juventude rural em perspectiva**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 7 Ed. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1998.

LECCARDI, Carmen. Por um novo significado do futuro, mudança social, jovens e tempo. *Tempo social, Revista de Sociologia da USP*, v. 17 (2): 35-57, nov., 2005

LEFÈBVRE, Henri. **A revolução urbana**. 3 Ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008. 179p.

_____. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991.

ROCHA, Everardo; PEREIRA, Cláudia. **Juventude e Consumo**. Um estudo sobre a comunicação na cultura contemporânea. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. 6 Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. 132p.

Sites consultados: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>> Acesso em: 10 de março de 2018.

Perfil das Cidades Gaúchas – Canguçu. Disponível em: <http://ambientedigital.sebraers.com.br/Download/PerfilCidades/Perfil_Cidades_Gauchas-cangucu.pdf>. Acesso em 10 dez. 2016. Acesso em: 14 de março de 2018.

AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AOS USUÁRIOS DE ALCOOL E DROGAS DO MUNICÍPIO DE SEROPÉDICA

Cibele Araújo da Silva

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ. Discente do curso de Serviço Social da UFRRJ.

Ramona Marcelle dos Santos Lavouras

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ. Discente do curso de Serviço Social da UFRRJ.

Vanessa Cristina dos Santos Saraiva

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGSS/UERJ). Doutoranda do (PPGSS/UERJ). Mestre em Serviço Social Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Especialista em Políticas Sociais e Intersetorialidade pelo Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira Fiocruz. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direitos Humanos, Infância, Juventude e Serviço Social (NUDISS) – UFF. Assistente Social. Discente substituta na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro em 2018-2019. Atuou na Prefeitura Municipal de Duque de Caxias entre 2015-2017 em Abrigo Institucional e Conselho Tutelar.

RESUMO: Este estudo almeja problematizar o instrumento avaliação de políticas públicas como potencializador dos direitos, a medida que verifica a eficácia das políticas sociais direcionadas aos usuários que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas no município de Seropédica- Baixada Fluminense.

Ressaltamos que as políticas sociais e a avaliação são tensionadas pelo proibicionismo, a moralização, o avanço de práticas religiosas neoconservadoras e a ausência ou redução de recursos orçamentários, por parte do Estado a partir da lógica neoliberal. A partir de análise bibliográfica e observação participante pressupomos que em Seropédica essa relação se acirra e o direito se distancia do campo de materialização.

PALAVRAS-CHAVE: Drogas. Políticas Públicas. Proibicionismo. Seropédica.

ABSTRACT: This study seeks to problematize the evaluation instrument of public policies as a potential of rights as it verifies the effectiveness of social policies directed to users who abuse alcohol and other drugs in the municipality of Seropédica-Baixada Fluminense. We emphasize that social policies and evaluation are strained by prohibitionism, moralization, the advancement of neoconservative religious practices and the absence or reduction of budgetary resources, by the State from the neoliberal logic. Based on bibliographic analysis and participant observation, we assume that in Seropédica this relation will intensify and the right will distance itself from the field of materialization.

KEYWORDS: Drugs. Public Policy. Prohibitionism. Seropédica.

1 | INTRODUÇÃO

No Brasil as políticas públicas voltadas para atenção ao uso de álcool e outras drogas se constituíram a partir de um tensionamento permanente: a influência do proibicionista militarizado e voltado para a realidade estadunidense, a moralização, o avanço de práticas religiosas neoconservadoras e da ofensiva Neoliberal no Brasil.

O resultado desse processo é uma realidade institucional, no âmbito dos estados e municípios, perpassado por um processo de precarização na rede de saúde básica (infraestrutura de baixa qualidade, ausência de concursos, redução de recursos orçamentários, construção em espaços de difícil acesso aos usuários, redução do número de profissionais). Em Seropédica¹ não é diferente, na verdade, essa dinâmica se acirra, tendo em vista que é território perpassado por violência e distanciado dos grandes centros urbanos da cidade dificultando assim, o acesso aos serviços. Nesse cenário precarizado o direito se configura apenas no âmbito formal e distanciado da materialização na realidade social.

Isso tudo implica na procura, por parte dos usuários, de serviços ofertados por instituições religiosas neoconservadoras que apesar de possuírem um viés conservador e pautado na moral cristã, atuam nesse campo com maiores recursos. Atuando dessa maneira a partir da responsabilização do Estado no que tange o cumprimento da legislação em saúde mental.

Nesse sentido, adotaremos como metodologia para a elaboração desse estudo, a revisão bibliográfica de normas, leis, diretrizes voltadas para ao direito a saúde e saúde mental, bem como analisar esse fenômeno à luz de autores que se debruçam sobre a temática como Rita C. C. Lima. Além disso, realizaremos a sistematização a partir da observação participante (as pesquisadoras realizam estágio Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) de Seropédica e Centro Especializado para população em situação de rua - Centro Pop de Itaguaí, ambos com interface com o campo da saúde mental e equipamentos sócioassistenciais do município.

A pesquisa se justifica, pois se trata de ação que proporciona visibilidade ao tema proposto. É uma maneira de situar as necessidades do município e da política de saúde mental e fomentar que a metodologia de oferta de serviços em saúde mental seja repensada, avaliada e melhorada. É oportunidade de capacitar profissionais que atuam nesse campo, bem como dos usuários dos serviços, os quais podem também exercer o controle social democrático proposto com o pacto federativo de 1988. É oportunidade de prosseguir com a proposta da Reforma Psiquiátrica, da autonomia dos sujeitos, com a defesa de uma ação de base territorial e que preconiza o direito.

Nesse sentido, é necessário evidenciar que o instrumento avaliação de políticas públicas é a ferramenta primordial para potencializar ações que garantam o cumprimento do direito em saúde e no enfrentando cotidiano da prática negligente dos

1 De acordo com o IBGE/ Cidades (2019) os municípios que integram a Baixada Fluminense são Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Seropédica, Nilópolis, Belford Roxo, Magé, Guapimirim e Mesquita.

órgãos públicos responsáveis.

Assim, à luz de teóricos que têm se debruçado sobre a temática do direito em saúde para usuários de álcool e outras drogas, bem como leis e normas que preconizam o direito à saúde como a Carta Magna de 1988, evidenciaremos a relação tênue existente entre o direito formal e o real, entre a proteção e a violação, entre o respeito e a criminalização, entre a precarização e a avaliação e necessária prática profissional pautada na lógica do direito em saúde.

2 | PROIBICIONISMO, POLÍTICA DE SAÚDE NO BRASIL: DESAFIOS PARA O DIREITO EM SAÚDE EM SEROPÉDICA

O Proibicionismo, prática que preconiza a proibição da comercialização de determinadas mercadorias ou substâncias por parte do Estado, tendo grande expressão nos Estados Unidos no início do século XX, foi introjetada nos diferentes países do mundo, incluindo, o Brasil. O Proibicionismo fomentou a prática de Guerra as Drogas em nível internacional a partir da difusão de uma demonização do uso de substâncias proibidas e a adoção desenfreada de repressão militarizada em determinados territórios para conter a circulação de substâncias proibidas pelo Estado. Para Lima

“[...] a pressão internacional multilateral das Nações Unidas e a bilateral dos Estados Unidos se tornou uma importante determinação, que incidiu no processo de sustentação por três décadas da Lei Nº 6.368, a qual consolidou no plano jurídico-institucional o proibicionismo no Brasil, mas seria insuficiente se não tivesse encontrado no cenário nacional uma estrutura e um contexto favorável a sua incorporação. A base conservadora da formação social brasileira e a manutenção de respostas privilegiadamente repressivas dadas pelo Estado a certos tipos de problemas societários, como o das drogas, parece evocar ideias e interesses de frações de classes e de corporações profissionais que o circunscreve à autoridade do estatuto médico-jurídico.” (LIMA, 2010, p. 118).

Por outro lado, alguns teóricos problematizam que a hegemonia da estrutura repressiva às drogas pode ser rompida. A partir de uma lógica que considera a existência de uma sociedade livre do uso e consumo de drogas, desconsiderando a procura do ser humano por estados de consciência alterados em busca de satisfação e prazer (LIMA, 2009). Uma análise complexa e contraditória, pois desconsidera que o sujeito é formado por múltiplas determinações, estando atravessado por diferentes mediações, dentre elas a busca pelo prazer em diferentes formas, tal como o uso de substâncias. Outro aspecto que esse campo de análise desconsidera é o fator histórico que atravessa a construção da relação entre as substâncias e a humanidade. As drogas estão atreladas a história da humanidade, ou seja, o uso de substâncias é algo histórico.

Para Lima e Tavares (2012) a chave interpretativa desse debate consiste no fato de que “o proibicionismo à certas drogas criou um lastro de legitimidade para intervenção do Estado para invadir a liberdade e minar princípios democráticos (p. 8)”. Em outros termos podemos ressaltar que pensar a política nacional sobre drogas,

é pensar e identificar que essa trama é permeada por interesses econômicos e sociais e por disputas políticas. Ou seja, a prática pautada no Proibicionismo na sociedade contemporânea reflete a disputa de interesses de classe e de determinados seguimentos políticos, onde essa forma de combate as drogas fortalece a manutenção para que esse mercado continue a existir e vigorar, atingindo de forma consistente e legitimando a violência do Estado contra categorias que representem minorias socialmente marginalizadas. Ou seja, o ciclo proibir, reprimir e criminalizar não se rompem, mas se reatualizam historicamente.

A prática proibicionista é lucrativa na esfera do capital privado. As políticas de drogas são um nicho de lucratividade para investimentos do fundo público em áreas estratégicas: armamento, tecnologia de informação e segurança pública, forças armadas, dentre outras. Há um levantamento que indica que a receita anual gerada pela indústria ilegal de drogas corresponde a 8% de todo o comércio internacional (LIMA, 2009). Sendo assim, por que então redefinir essa política de modo a focar nas intenções de redução de danos aos usuários, entendendo a questão das drogas como caso de saúde e não de segurança pública? Aqui, a resposta já nos parece óbvia: a promoção e prevenção ao uso indevido de drogas não coaduna com os interesses de certas frações da classe capitalista.

Lima (2009) ao analisar a construção da política de saúde em atenção aos usuários de álcool e outras drogas no Brasil ressaltou o Movimento de Reforma Psiquiátrica, inspirado na Reforma Sanitária iniciados em final dos anos de 1970. O autor evidencia que as décadas de 1980-1990 apresentaram os primeiros embriões da crítica ao proibicionismo às drogas, porém, analisa que esse momento foi marcado por descontinuidades, não conseguindo forjar um projeto que intencionasse romper a hegemonia repressiva e moralizadora da área. Vale ressaltar a onda Neoliberal incorporada nos anos de 1990 no Brasil, a qual é marcada pela prática de privatização, fomento ao mercado, redução da ação estatal e não investimento nas políticas públicas como é o caso da saúde.

Somente a partir dos anos 2000, à época do primeiro governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), que houve mudanças tímidas na política nacional sobre drogas. O presidente da república determinou que a Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas (SENAD) deveria ser autônoma e transversal, desenvolvendo políticas descentralizadas e intersetoriais. Assim, entendeu-se então, a questão das drogas como campo transversal às diferentes políticas públicas e Ministérios e que não se reduzia a objeto do campo da segurança pública e da Justiça (LIMA, 2009).

Cresce então o debate acerca da redução de danos como forma de se lidar com a problemática das drogas, inspirado na experiência da proposta portuguesa de combate a heroína, que nos anos de 1990 assolava o país. Portugal estipulou uma nova forma de se lidar com os sujeitos usuários de tais substâncias, tratando como questão de saúde e não mais como de segurança pública. Outro fenômeno que inspirou a construção da redução de danos foi segundo Machado (2006) o surgimento

da AIDS. Para o autor

O surgimento da AIDS, além de ter favorecido o reconhecimento dos problemas de saúde associados ao uso de drogas no campo da saúde pública, contribuiu para reafirmar a necessidade de ações pragmáticas e efetivas de redução do impacto desses problemas na saúde da população. As práticas de redução de danos já utilizadas para o controle de outras epidemias passaram também a estar presentes nas políticas preventivas de AIDS (MACHADO, 2006, p.31).

A política de redução de danos reconhece que a busca por drogas é inerente ao ser humano, referindo-se tanto a desejos individuais como coletivos. Com o reconhecimento de tal fato, o foco passa a ser reduzir os malefícios causados pelas substâncias usadas, reduzindo os prejuízos.

Em relação aos resultados obtidos pelo governo português, na última década, desde a efetivação desse modelo o uso de drogas despencou acompanhado da queda do número de contaminações de AIDS, hepatite C e de usuários. A demanda por tratamento e os índices de êxito cresceram em contrapartida ao esvaziamento das cadeias, onde a polícia passou a ser bem sucedida no combate ao tráfico internacional (LIMA; TAVARES, 2012, p. 10 apud BURGIERMANN, 2011, P.197)

Esse novo panorama possibilitou ao governo maiores resultados, estabelecendo um limite tolerável para consumo próprio. Mas sem romper com a prática do proibicionismo tal medida pode inibir que a lógica de proteção a saúde pública pudesse continuar. Dessa maneira, o proibicionismo serve de justificativa para a perpetuação da repressão e perseguição do Estado que é mais empobrecido e integrante da população negra. De acordo com pesquisa elaborada pela Fiocruz em 2012, 370 mil usam a droga nas capitais, 80% dos usuários são homens, 80% usam droga em local público, 80% são não brancos, 65% fazem 'bicos' para sobreviver, 60% são solteiros, 40% vivem nas ruas, 40% estão no Nordeste, 30% das usuárias já fizeram sexo para obter a droga, 10% das usuárias ouvidas estavam grávidas, Usuários têm 8 vezes mais HIV, o Tempo médio de uso é de 8 anos e 16 é a média de pedras por dia.

A cerca do contexto brasileiro, o fato é que o proibicionismo as drogas foi importado da experiência internacional. Deixando para os brasileiros o legado da militarização, uso de violência e criminalização da pobreza (LIMA; TAVARES; 2012, p. 11 *apud* LIMA, 2010, p.119).

Os efeitos da onda proibicionista no Brasil agravaram o encarceramento em massa da população negra e periférica do país. Os dados levantados confirmam que esse grupo alvo da repressão policial é majoritariamente constituído por homens negros, que não chegaram a completar o ensino fundamental; réus primários detidos em maioria com pequenas quantidades de droga, ou seja, um claro retrato da criminalização da pobreza e do fracasso ao combate as drogas, onde o próprio tráfico torna-se oriundo da ideia proibicionista. De acordo com o Mapa do Encarceramento (2015) em 2005 havia 92.052 negros presos contra 62.569 brancos, sendo que os crimes que mais motivam prisões são patrimoniais e drogas, que somados atingem

cerca de 70% das causas de prisões.

É nítido aqui o não-rompimento com o proibicionismo - que perdura até hoje -, fora o pontapé inicial de “modernização” das políticas sobre drogas. Em 2004, houve um “realinhamento da PNAD”, onde 92% de suas propostas de origem foram alteradas; a PNAD antes conhecida por Política Nacional Antidrogas, foi renomeada para Política Nacional sobre Drogas; e, ainda, reconheceu-se a historicidade do uso de drogas na trajetória humana (LIMA, 2009). Contudo, é notório o quanto precisamos avançar nesse campo.

3 | AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA USUÁRIOS DE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS EM SEROPÉDICA.

Situada no Estado do Rio de Janeiro, Seropédica possui aproximadamente quase 90 mil habitantes (IBGE, 2017). Município que integra a Baixada Fluminense, a qual é marcada pela violência, disputas políticas, abandono do poder público e com grande dificuldade de ser dissociadas das ações coronelistas. Além disso, é território que enfrenta diariamente uma imensa precarização da rede de saúde em âmbito municipal.

Tomemos como exemplo os equipamentos de média e alta complexidade, os quais devem atuar na perspectiva de reconstrução de vínculos familiares destruídos e na reinserção do indivíduo na sociedade. Em Seropédica a população não pode contar com nenhum equipamento desse porte, fazendo com que seus moradores migrem para outros municípios em busca de atendimento. Fato que compromete a realização do tratamento e a efetivação do direito, pois está passa a ser atravessado negativamente por questões de deslocamento e financeiras. Além disso, o direito passa a ser de responsabilidade do usuário, ou seja, o Estado se desreponsabiliza nessa dinâmica, fato grave.

Os equipamentos existentes se mantêm com mínimos investimentos, sucateados e ofertando serviços de baixa qualidade. De acordo com uma pesquisa realizada por Rosana C. C. de Almeida (2016) sobre a avaliação dos usuários em relação aos equipamentos de saúde dos bairros Fazenda Caxias e Boa Esperança, em Seropédica, as principais reclamações da população estão relacionadas a falta de medicamentos, de profissionais, falta de profissionalismo, compromisso, de aparelhagem para exames, horários de funcionamento que não suprem as necessidades dos usuários e um excesso de pessoas. Ou seja, o instrumento de avaliação adotado deveria ser utilizado para repensar o funcionamento do serviço, os limites e as possibilidades de uma nova ação, porém as informações produzidas são desconsideradas.

Destacando as medidas públicas de enfrentamento e tratamento aos usuários de droga, de acordo com Lima e Teixeira (2012, p. 13) através do Relatório da 4ª Inspeção Nacional de Direitos Humanos, em 2011, foi apontada uma busca desenfreada por atendimentos nas Comunidades Terapêuticas. Atualmente, as comunidades

terapêuticas podem ser conceituadas como um modelo de atenção às pessoas que fazem uso abusivo e prejudicial de álcool e outras drogas, desenvolvidas a partir de iniciativas não governamentais e frequentemente vinculadas a entidades religiosas, baseando o tratamento ofertado em três pilares: trabalho, disciplina e espiritualidade (IPEA, 2017).

Nesses espaços se verificou um aglomerado de ações de quebra de direitos nessas, relatados pelos próprios internos, tais como a retenção de correspondências, a violência física, violência moral, torturas, a determinação de um credo, além da inconstitucional exigência de exame anti-HIV.

As Comunidades Terapêuticas, em um movimento retrogrado, relembram os hospitais gerais e manicômios; locais destinados aos pobres de cunho religioso, alheio ao resto da sociedade, destinado não ao tratamento e reinserção do indivíduo, mas sim um local de abandono. É por isso que

O CFESS reafirma a necessidade de adensar a luta em defesa da saúde pública, por política de drogas não proibicionista, e da efetivação da reforma psiquiátrica, o que requer uma série de ações já presentes na agenda deliberada pelo Conjunto CFESS-CRESS (Conselho Federal e Conselhos Regionais de Serviço Social) e convoca toda a sociedade a se manifestar sobre a minuta que objetiva regulamentar as comunidades terapêuticas (CFESS, p.12, 2014).

Na rede de atenção psicossocial, o município de Seropédica conta com um Centro de Atenção Psicossocial - CAPS II e um Centro de Atenção Psicossocial Infantil - CAPSi². Ainda não há na região, um CAPS AD³, por isso, a população usuária de álcool e outras drogas é direcionada ao ambulatório, que funciona no Centro de Especialidades Médicas de Seropédica, onde há dois psiquiatras especializados nessa área. Quando ocorrem casos de comorbidades, o CAPS II acolhe o caso. Essa organização não contempla as necessidades desses usuários, tampouco cumpre com as legislações dispostas na Constituição para essa área. A atuação territorializada, a construção do projeto terapêutico de forma pactuada com o usuário, a perspectiva da redução de danos e substituição de substâncias, a adoção da terapia não são adotadas nesses espaços. Com isso, é comum que a população recorra às instituições filantrópicas, como as Comunidades Terapêuticas de cunho religioso para enfim, tentar sanar suas demandas em saúde.

4 | AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO VIABILIZADOR DOS DIREITOS

Para Batista (1991) a avaliação é parte constituinte do processo de planejamento social e está vinculada a fase em que o desempenho e os resultados da ação são

2 O CAPS II – municípios com população entre 70.000 e 200.000 habitantes Funciona das 8 às 18 horas De segunda a sexta-feira Pode ter um terceiro período, funcionando até 21 horas. O CAPSi – municípios com população acima de 200.000 habitantes Funciona das 8 às 18 horas De segunda a sexta-feira Pode ter um terceiro período, funcionando até 21 horas.

3 CAPSad – municípios com população acima de 100.000 habitantes Funciona das 8 às 18 horas De segunda a sexta-feira Pode ter um terceiro período, funcionando até 21 horas.

mensurados com base nos critérios de eficiência, eficácia e efetividade da ação. Em suma, a autora ressalta que esses critérios podemos ser compreendidos como avaliação de rendimento técnico e administrativo da ação, de alcance de objetivos e sua adequação a realidade.

Arretche (1998) afirma que a análise e avaliação de políticas sociais se dedicam a compreender a configuração das políticas sociais e seu significado na relação político, social, cultural e econômica. Fato que demanda o conhecimento e explicitação de sua dimensão, significado, abrangência, funções, efeitos, enfim, todos os elementos que atribuem forma e significado às políticas sociais.

Para Boschetti (2009) o fundamental é tratar esses diferentes momentos, sentidos e movimentos avaliativos como inter-relacionados e complementares. A avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. E para nós é primordial situá-la nos marcos do capitalismo, compreendendo seus entreves e interesses em jogo, os quais rebatem diretamente sobre a constituição das políticas sociais. Assim, a análise e a avaliação, é instrumento fundamental de reconhecimento de que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito. Por isso, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos e não limitá-los. Mas esse entendimento pressupõe que a avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve superar somente a aplicação de técnicas e instrumentos específicos, e sim situá-la no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado.

Nesse sentido, a avaliação do caminho percorrido desde a prática proibicionista, a perspectiva da Reforma Psiquiátrica, a lógica da redução de danos, a prática proibicionista velada e os ataques recentes como a instituição da nova Política Nacional sobre Drogas (2019), a qual preconiza a abstinência como forma única de tratamento, se faz tarefa urgente e fundamental para a defesa do direito em saúde.

Isso, porque partimos do pressuposto de que a avaliação é tarefa técnica de cunho ético político e que tem como horizonte o compromisso com outra forma societária. Devendo assim, ser adotada como mecanismo de conquista de novos direitos e alargamento de direitos cristalizados. A sinalização de limites nas políticas sociais, a necessidade de melhorias em alguns campos não deve ser, assim, tomada como meras críticas sem proposição de soluções para as dificuldades evidenciadas pela avaliação. A avaliação deve ser tomada como instrumento auxiliar importante na realização do direito real.

E como os assistentes sociais que atuam diretamente com políticas sociais e com a avaliação desses serviços ofertados pelas políticas, no caso desse estudo, com a de saúde mental, é necessário se apropriar desse debate. De acordo com o Código de Ética dos assistentes sociais temos como um de nossos princípios a “opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação, exploração de classe, etnia e gênero (CFESS, 1993). E

para que este seja materializado, o instrumento de avaliação pode ser um importante aliado e por isso deve ser cotidianamente adotado e divulgado para a população usuária dos serviços.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso intuito nesse artigo era de tentar revelar alguns impasses e dilemas que se desdobram nos serviços que atendem usuários de álcool e outras drogas em Seropédica, município da Baixada Fluminense. Temos consciência que esse estudo possui suas limitações teóricas e não desejamos superá-las, mas sim, compartilhar anseios com o leitor sobre aspectos que tensionam políticas públicas e a materialização do direito.

Evidenciamos, no decorrer do debate, que a lógica proibicionista é incorporada no Brasil e impacta diretamente na construção das políticas para atenção ao uso de álcool e outras drogas. Impactando na efetividade, eficácia e eficiência da proposta pautada na redução de danos, serviço de base territorial que preconiza o direito e considerada as necessidades dos sujeitos em uso de substâncias não legais.

Aliado a isso, a lógica higienista, autoritária, militarizada e que determina o encarceramento em massa de usuários negros e pobres, não evidencia um avanço significativo no combate às drogas, mas sim a criminalização dos pobres.

A falta de investimento em entidades públicas de tratamento às drogas, como os CAP's, deixa a população mais empobrecida a mercê do conservadorismo e de práticas pautadas na moral cristã, tal como acontece nas Comunidades Terapêuticas. A lógica é de enfrentar a questão das drogas como caso de polícia e não erradicá-la a partir do entendimento de que esta é uma questão de saúde pública. O Estado transfere sua responsabilidade de cumprimento das determinações consubstanciadas nas legislações, para essas instituições de direito privado. E isso, evidencia como o desmonte das políticas públicas e dos direitos sociais conquistados ocorre no cotidiano. Por fim, vale ressaltar, que fica evidente que as regiões periféricas, como Seropédica, sofrem com maior intensidade os impactos provocados pela lógica neoliberal, a qual preconiza os interesses mercantis do grande capital.

Por isso, é fundamental, lançar mão, de mecanismos como a avaliação de políticas públicas para evidenciar esse retrocesso em andamento. Somente a partir de uma avaliação crítica, ética e sob horizonte da autonomia dos sujeitos poderemos criar as possibilidades reais para esse segmento (re) construir sua consciência crítica e recuperar àquilo que lhes foi retirado: o direito em saúde.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Tendências no estudo sobre avaliação.** In: RICO, Elizabeth. **Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate.** São Paulo: Cortez Editora; IEE/PUC/SP, 1998. p. 29-39.

BATISTA, Myrian Veras. **Planejamento: introdução à metodologia do planejamento social**. São Paulo, Moraes, 1991.

BOSCHETTI, Ivanete. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. Disponível em: file:///C:/Users/user/Downloads/BOSCHETTI-%201._Avaliacao_de_politicas_programas_e_projetos_sociais.pdf. Acesso em 16 jan. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Centros de Atenção Psicossocial e Unidades de Acolhimento como lugares da atenção psicossocial nos territórios**: orientações para elaboração de projetos de construção, reforma e ampliação de CAPS e de UA / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Especializada e Temática. – Brasília: Ministério da Saúde, 2015. Disponível em: < http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/centros_atencao_psicossocial_unidades_acolhimento.pdf. Acesso em 12 de Nov. 2018.

BRASIL. **Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em 12 de Nov. 2018.

BRASIL. **Lei 10.216, de 06 de abril de 2001**. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm. Acesso em 12 de Nov. 2018.

BRASIL. **PORTARIA Nº 1.190, de 04 de junho de 2009**. Institui o Plano Emergencial de Ampliação do Acesso ao Tratamento e Prevenção em Álcool e Outras Drogas no Sistema Único de Saúde – SUS (PEAD 2009-2010) e define suas diretrizes gerais. Ministério da Saúde. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt1190_04_06_2009.html. Acesso em 12 de Nov. 2018.

BRASIL. **PORTARIA Nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011**. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Ministério da Saúde. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html. Acesso em 12 de Nov. 2018.

BRASIL. **PORTARIA Nº121, de 25 de janeiro de 2012**. Institui a Unidade de Acolhimento para pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas (Unidade de Acolhimento), no componente de atenção residencial de caráter transitório da Rede de Atenção Psicossocial. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0121_25_01_2012.html. Acesso em 12 de Nov. 2018.

BRASIL. **PORTARIA Nº148, de 31 de janeiro de 2012**. Define as normas de funcionamento e habilitação do serviço hospitalar de referência para atenção a pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades de saúde decorrentes do uso de álcool, crack e outras drogas, do componente hospitalar da Rede de Atenção Psicossocial, e institui incentivos financeiros de investimento e custeio. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0148_31_01_2012.html. Acesso em 12 Nov. 2018.

CFP. Governo Federal decreta fim da política de Redução de Danos. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/governo-federal-decreta-fim-da-politica-de-reducao-de-danos/>. Acesso em 16 de abr. 2019.

CFESS. **Atribuições privativas do (a) assistente social: em questão**. Brasília: CFESS, 2012. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/atribuicoes2012-completo.pdf>. Acesso em 30 de out. 2018. G1. Brasil tem 370 mil usuários regulares de crack nas capitais, aponta Fiocruz. Disponível em: <http://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2013/09/brasil-tem-370-mil-usuarios-regulares-de-crack-nas-capitais-aponta-fiocruz.html>. Acesso em 16 fev. 2019.

LIMA, Rita de Cássia Cavalcante; TAVARES, Priscilla. **Desafios recentes às políticas sociais brasileiras sobre as drogas: enfrentamento ao crack e proibicionismo.** Argumentum, Vitória, v. 4, n. 2, p. 6-23, jul./dez. 2012.

LIMA, Rita de Cássia Cavalcante. **INTERNACIONAIS, UMA HISTÓRIA DAS DROGAS E DO SEU PROIBICIONISMO TRANSNACIONAL: RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS E OS ORGANISMOS.** (Tese Doutorado em Serviço Social). Escola de Serviço Social-UFRJ, Rio de Janeiro, p. 366. 2009.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Rede de Atenção Psicossocial (RAPS).** Disponível em: <http://portalms.saude.gov.br/acoes-e-programas/rede-de-atencao-psicossocial-raps>. Acesso em 15 fev. 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Saúde mental: o que é, doenças, tratamentos e direitos. Disponível em: <http://portalms.saude.gov.br/saude-de-a-z/saude-mental>. Acesso em 15 fev. 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **III Conferencia Nacional de Saúde Mental:** Caderno Informativo / Secretaria de Assistência à Saúde, Conselho Nacional de Saúde – 1. ed. –Brasília Ministério da Saúde, 2002.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. SAÚDE MENTAL NO SUS: OS CENTROS DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL. http://www.ccs.saude.gov.br/saude_mental/pdf/SM_Sus.pdf. . Acesso em 15 fev. 2018.

SEROPÉDICA ONLINE. IBGE informa que Seropédica já tem 84.416 habitantes. Disponível em: <https://www.seropedicaonline.com/seropedica/ibge-informa-que-seropedica-ja-tem-84-416-habitantes/>. Acesso em 15 fev. 2018.

ALMEIDA, Rosana Cristina Camilo de. Condições de acesso da população de Seropédica ao Sistema Único de Saúde (SUS) nos Bairros: Boa Esperança e Fazenda Caxias. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/2226/1/Rosana%20Cristina%20Camilo%20de%20Almeida.pdf>. Acesso em 15 fev. 2018.

SILVA, *Carolina Flexa da*, GOMES, *Vera Lúcia Batista*. **O trabalho do assistente social nos centros de atenção psicossocial – CAPS do município de Belém/PA: contribuições para o tratamento da saúde mental dos usuários.** Serv. Soc. Rev., Londrina, v. 19, n.1, p. 84-108, jul/dez. 2016.

HUMANIZAÇÃO NOS PRESÍDIOS: ESTUDO SOBRE GESTÃO SOLIDÁRIA

João Luiz Mendonça dos Santos

Centro Universitário Augusto Motta, Rio De Janeiro

RESUMO: O sistema prisional tem como propósito criar oportunidades para a humanização das pessoas privadas de liberdade. Entretanto, o alcance deste desiderato é dificilmente alcançável, sobretudo em presídios como Bangu V, no Rio de Janeiro, destinado à facção do comando vermelho. O objetivo deste estudo consiste em analisar e interpretar o discurso e as práticas da doutora Maria de Lourdes Figueira Duarte, relacionadas à melhoria das condições de vida e convivência no presídio Bangu V. Na etnografia do cotidiano do presídio e, sobretudo, na análise de conteúdo das entrevistas, constata-se que as ideias da gestora e as práticas que ela conduz se aproximam do programa de felicidade interna bruta, apoiado pelo PNUD e implantado no reino do Butão. Os principais resultados do estudo, com proposta de intervenção, estão sintetizados em um livro com análise e interpretação dos dados, um caderno de orientação para o gestor prisional e um software com informações sobre o trabalho realizado em Bangu V.

PALAVRAS-CHAVE: Humanização. Meio Ambiente. Educação.

HUMANIZATION IN THE PRISONS: STUDY ON MANAGEMENT SOLIDARIA

ABSTRACT: The proposals of the prison system are to create opportunities for humanizing of people deprived of freedom. Nevertheless, this proposal is hard do achieve, specially in institutions like Bangu V, occupied by members of red command. The goal of this study is to analyze and interpret the discourse and practices of Maria de Lourdes Figueira Duarte, manager of the prison named Bangu V. In every day ethnography and in the analysis of content of interviews and practices, it has been verified that the main ideas and practices of Maria de Lourdes are very close to the program of gross internal happiness supported by PNUD and now operating in the kingdom of Butan. The main results of the study, in what concerns intervention, are a book, about prisional managing, with analysis and interpretation of the data, a handbook with usefull ideas for the manager and a software with information about the work done at Bangu V. The main results of the study, in what concerns intervention, are a book, about prisional managing, with analysis and interpretation of the data, a handbook with usefull ideas for the manager and a software with information about the work done at Bangu V.

KEYWORDS: Humanization. Environment. Education.

1 | INTRODUÇÃO

Ao analisar o momento no qual vive a sociedade brasileira na busca pela preservação dos direitos sociais e a influência deste nas políticas relativas aos direitos humanos e ao meio ambiente surgiu o tópico deste estudo.

A presente proposta de pesquisa foi idealizada a partir das entrevistas de profundidade, realizadas com a diretora de unidade prisional aposentada, Maria de Lourdes Figueira Duarte, em 13 de abril e 26 de maio de 2017. A entrevistada discorreu sobre seu trabalho na unidade prisional Elizabeth Sá Rego, Bangu V. Respondendo a um grupo de mestrandos, a doutora Maria de Lourdes (doravante Malu), discorreu sobre sua trajetória e iniciativas no sistema prisional e sobre o trabalho realizado pelos apenados nas atividades diárias dentro daquela unidade, como criação de hortas, cultivo de flores e plantas frutíferas, plantas medicinais e criação de animais.

Ao descrever as palavras de Malu, foi possível observar o caráter humanizador dos seus atos como gestora da unidade prisional, e originando o tema humanização nos presídios: estudo sobre gestão solidária, onde a presenciamos a participação dos internos, funcionários, familiares e outros órgãos públicos.

Espera-se com o desenvolvimento do estudo poder fornecer informações capazes de melhorar a qualidade de vida das populações carcerárias, no tocante a implementação de práticas ambientais, em cumprimento dos direitos constitucionais adquiridos pela carta magna.

Os princípios da felicidade interna bruta, auxiliado a um processo de gestão alicerçado no respeito, disciplina e trabalho, foi capaz de modificar o meio ambiente, visando a reinserção do apenado ao convívio social.

Analisando os procedimentos diários de uma unidade prisional, podemos observar que o trabalho é capaz de modificar a conduta do interno colaborando com a disciplina diária e o respeito, a preocupação com o desenvolvimento humano por meio da educação, atendimento médico-odontológico, melhoria do espaço físico, e a religiosidade, promovem uma integração maior entre a população carcerária, os inspetores e familiares, onde em outras unidades foi possível observar que as medidas tomadas não obtiveram o mesmo resultado, como o observado na unidade prisional Bangu V.

O processo humanizador precisa alcançar toda a coletividade e não parte dela, pois algumas unidades consideradas industriais, os internos que tinham atividade laboral, demonstravam um comportamento mais sociável, em detrimento dos que não possuíam atividade laboral, era notório, sendo necessário criar atividades que ocupassem o tempo livre e fossem capazes de diminuir a ociosidade durante o período que estivesse privado da sua liberdade.

1.1 Objetivo geral

Objetivo geral é identificar, analisar e interpretar, o discurso e a prática de Malu, que se relacionam a seus propósitos de melhorar a qualidade de vida da população carcerária.

1.2 Objetivos específicos

Analisar o modo como Malu, humanizou o presídio Bangu V, por meio do trabalho, conjunto da educação e da transformação do ambiente.

Apresentar um relato da observação participante sobre as práticas de Malu, como gestora, do início ao fim da sua gestão em Bangu V, de outubro de 2005 a março 2009;

2 | PRESSUPOSTOS TEÓRICO – METODOLÓGICOS

2.1 Métodos de coleta e análise dos dados

As informações foram coletadas por meio de entrevista e material impresso fornecido pela informante. A análise dos dados permite entender o processo de gestão aplicado na unidade e como o trabalho realizado conseguiu ganhar reconhecimento pela mudança na estrutura do presídio e no comportamento dos detentos.

A análise do discurso da Maria de Lourdes denota o amor envolvido na elaboração do projeto e em sua aplicação, no processo de humanização e transformação de Bangu V.

Inicialmente a pesquisa estava direcionada para um simples estudo de caso sobre gestão no presídio Elisabeth Sá Rêgo, Bangu V, com o seu desenvolvimento, ele também passou a adotar o método de análise do discurso.

Por entender que a análise do discurso da gestora que transformou o presídio e também a minha experiência como profissional, como servidor contribuiria para uma proposta de melhoria desses sistemas prisionais de correção, optou-se então, como desdobramento analisar primeiro as falas, colocar as entrevistas nos apêndices, e como produto, desenvolver o aplicativo que tem a característica de informar e esclarecer o leitor sobre o trabalho realizado o processo de gestão prisional implementado, onde os inspetores penitenciários e o público em geral poderá obter informações sobre como foi realizado o trabalho dentro da unidade prisional, e também um caderno de gestão prisional, voltado para orientar os gestores a desenvolverem um trabalho de qualidade nas unidades prisionais.

Segundo nossa interpretação, Malu inovou na forma de humanizar a unidade prisional, orientando sua equipe sobre a importância da preservação do meio ambiente e das políticas ambientais que seriam implementadas. Essas políticas são amparadas por leis que estabelecem a obrigatoriedade de transformar o homem durante o cumprimento da pena restritiva de liberdade, de modo que ele tenha a oportunidade de manter a esperança de ter não somente uma vida melhor, mas modificar o ambiente

em que vive. Com efeito, no artigo 76 do Código Civil Brasileiro, em seu parágrafo único, lemos que:

“O domicílio do incapaz é o do seu representante ou assistente; o do servidor público, o lugar em que exercer permanentemente suas funções; o do militar, onde servir, e, sendo da Marinha ou da Aeronáutica, a sede do comando a que se encontrar imediatamente subordinado; o do marítimo, onde o navio estiver matriculado; e o do preso, o lugar em que cumprir a sentença”, diante do exposto podemos afirmar que é considerado domicílio do apenado o local onde ele cumpre a sua pena”. (BRASIL, 2002)

O presente estudo teve início com uma entrevista de elite, com Malu, em que ela, como pessoa de notório saber sobre humanização do sistema prisional, com recurso à educação ambiental, é convidada a falar sobre o processo de mudança comportamental dos apenados pelo do cultivo de hortas e plantas no interior da unidade prisional.

Através da análise das falas de Malu, tivemos a oportunidade de mostrar como a aplicação das normas legais, influenciou nas políticas de melhoria da qualidade de vida, bem como na transformação do ambiente e na preparação dos apenados para seu reingresso ao convívio social.

Ao analisarmos o discurso de Malu, podemos observar que ela nos direciona a alguns princípios da Felicidade Interna Bruta da filosofia de Butão, um pequeno país próximo de Tíbet, onde se passou a medir não a economia, mais a felicidade dos seus moradores, com base em itens como: Bem estar, Saúde, Uso do tempo, Vitalidade Comunitária, Educação, Meio Ambiente, Governança, Padrão de Vida.

O resultado poderá ter uma influência no processo de modificação do comportamento da população carcerária, e da sua responsabilidade na preservação e melhoria da qualidade de vida, tendo como base a educação ambiental.

As políticas educacionais relativas ao meio ambiente, são pouco exploradas, no ambiente carcerário, seja por desconhecimento ou por falta de preparo. Pois, pequenas ações são capazes de modificar um comportamento enraizado há décadas e ainda hoje se refletem por uma questão cultural, devido à falta de informação sobre como preservar o meio ambiente e adotar práticas ambientalmente corretas, e que visam contribuir para uma mudança cultural, natural e tecnológico do meio ambiente.

A inovação na forma de organizar o ambiente e adequá-lo de forma a atender às necessidades da população carcerária ali ora residente, de forma que o cumprimento dos dispositivos legais vigentes não somente fossem respeitados, mais que pudessem ser admirados e premiados através de uma gestão de qualidade voltada para o aprimoramento pessoal, moral e intelectual, dos que estavam sob sua responsabilidade e tutela do estado.

A aplicação de princípios de humanização, na gestão prisional, passou a ter uma nova perspectiva através da implementação de práticas ambientais, auxiliada por um sólido processo de gestão, que modificou o meio ambiente transformando um lugar rústico em um espaço acolhedor. A tese deste trabalho é que a transformação de espaço, agreste, em lugar, de convívio atesta a favor da eficácia do tipo de gestão aqui

analisada.

A noção de meio ambiente e qualidade de vida, não está restrita apenas ao patrimônio natural. A disciplina jurídica comporta um conceito mais amplo, abrangente de toda a natureza original e construída, bem como os bens culturais, de molde a permitir o seguinte detalhamento: o meio ambiente natural, e constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a fauna e a flora; o meio ambiente cultural, e integrado pelo patrimônio arqueológico, artístico, histórico, paisagístico e turístico; o meio ambiente construído é formado pelas edificações e equipamentos urbanos.

O espaço melhora por meio da preocupação com a melhoria da instalação, da manutenção, com a identificação das necessidades da unidade prisional, criando um espaço limpo, organizado, através de dedicado processo gerencial.

A transformação da característica da unidade na sua forma física com a inauguração da escola e do parlatório para visita íntima, possibilitou um maior comprometimento com “*nós fazemos tudo*”: o cuidado com as plantas, hortas e a minifazenda com diversos animais.

2.2 Direitos Humanos e o processo de humanização

No processo de construção do Plano Nacional de Direitos Humanos, observamos a tentativa de incorporação dos impactos do modelo de desenvolvimento em curso no país, sobre os direitos humanos. Dentre as propostas de mudança está o direito ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, que foi incorporado pelo programa, não só como elementos necessários a conformação da conjuntura, mas como direitos humanos, a serem preservados.

2.2.1 A política do Plano Nacional de Direitos Humanos

A Política do Plano Nacional de Direitos Humanos possibilita a orientação de políticas a serem aplicadas em âmbito nacional, através de diretrizes, que referenciam o meio ambiente, o desenvolvimento sustentável, e a dignidade humana.

O processo de transformação da unidade prisional em ambiente agradável teve início com o atendimento às necessidades dos detentos, a construção da escola, o incentivo à leitura, as práticas agrícolas, com o plantio de ervas medicinais, legumes e frutas, os cuidados com os animais, tudo isso contribuiu para a mudança do comportamento da comunidade carcerária.

2.3 A preocupação ambiental

A preocupação ambiental é uma constante no sistema carcerário, em que o cultivo de hortas e plantas frutíferas, é capaz de transformar o ambiente hostil em acolhedor.

Em nível de legislação brasileira contamos com a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a educação ambiental, na qual instituiu a Política Nacional

de Educação Ambiental; segundo ao Art. 1º: Entende-se por educação ambiental os processos por meio dos quais os indivíduos e as coletividades constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo e a sustentabilidade (BRASIL, 2012b, p. 65).

A Lei de Execução Penal Brasileira (Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984) é considerada uma das mais completas do mundo, mas a sua maestria de normas e procedimentos não é colocada em prática. Ao atribuir ao Estado, a aplicabilidade da pena, castigando o indivíduo pelo ato ilícito praticado, em seu artigo 1º, dispõe: “A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

O que falta na realidade é o comprometimento de todos, para que possa colocar em prática ações que procurem conscientizar e mostrar ao apenado que existe vida dentro e fora dos muros, que ele pode ter na sua casa uma horta seja ela horizontal ou vertical e consumir seus próprios alimentos, afinal a finalidade da pena não é somente punir o condenado, mas também ressocializá-lo.

A educação nos estabelecimentos penais é importante para criar condições e possibilidades aos apenados que se encontram distante do convívio familiar e da sociedade, pois é por meio da educação seja ela formal ou não formal que eles irão se sentir cidadãos capazes de mudar sua própria história, por, mas que eles tenham cometido muitos erros em sua vida eles devem ter a oportunidade de se reintegrar a sociedade e eles só irão alcançar esse objetivo com a educação escolar nas instituições prisionais. É por meio da educação que teremos a oportunidade de proporcionar aos apenados sua reinserção e ressocialização a sociedade. (SILVA, 2017).

A atividade pedagógica e intelectual da educação ambiental reconhece como fundamental o relacionamento entre saber e poder, pois o conhecimento potencializa ou confere poder. Ou, dito de outra maneira, toda forma de consolidação de poder nas relações sociais requer determinado grau de saber a respeito do ambiente. Na dimensão pedagógica que nos interessa, cabe endossar o conhecimento que permite visualizar a ampliação da democracia do campo político para o social, o cultural e o econômico, bem como a diminuição radical das desigualdades sociais.

Ainda segundo Leonardo Boff (2003), a base dessa mudança deve ser ética, fundada no pathos – sensibilidade humanitária, inteligência emocional – e no ethos – conjunto de inspirações, valores e princípios que orientarão as relações da sociedade com a natureza, dentro da sociedade, com o outro, consigo mesmo e com Deus. A Terra é compreendida como “novo patamar da realização da história”, como “totalidade físico-química, biológica, socioantropológica, espiritual, una e complexa” (BOFF, 2003: p.23).

A defesa da qualidade de vida não se esgota, assim, na proteção dos recursos ambientais naturais ou originais. Sua expressão é ampla, englobando todos os

aspectos naturais, culturais e artificiais ligados à sadia qualidade de vida”. (Ação civil pública movida pela Associação de Moradores e Amigos de Laranjeiras — AMAL. Código: PT-1003, p. 32.).

3 | CORRELAÇÃO ENTRE A PROPOSTA DE MALU E OS PRINCÍPIOS DA FELICIDADE INTERNA BRUTA

3.1 Bem estar

Ao analisarmos o bem estar no sentido psicológico, podemos notar uma mudança no comportamento por meio da elevação da autoestima e da diminuição do estresse, devido ao atendimento das necessidades básicas do interno como os atendimentos psicológicos, das assistentes sociais, do dentista, da enfermagem. O cuidado atua na diminuição do sofrimento e na conseqüente diminuição do desentendimento entre os inspetores e os apenados no interior da unidade.

3.2 Saúde

O processo de mudança de comportamento e postura dos internos, de como uma mudança nas condições de saúde e sanitárias, modificam hábitos culturais prejudiciais a saúde e às doenças de pele e até infectocontagiosas.

3.3 Uso do tempo

Os problemas precisam de uma resposta rápida, mas ela procurou utilizar o tempo da melhor forma possível, transformando a atividade laboral em lazer, por meio dos animais e da agricultura. Os animais se tornaram fonte de diversão para a família e as flores e hortas criaram uma agradável paisagem. Incorporar o hábito da leitura foi outra forma de interação com a informação e promoção de debates sobre, as atividades de manutenção da unidade.

3.4 Vitalidade comunitária

Ela aprendeu que não se ganha nada no grito, com ignorância e falta de respeito. O diálogo é a melhor forma de se ter uma boa convivência.

O resultado pôde ser observado, pois a disciplina e o respeito aos funcionários eram notórios, bem como a mudança do comportamento. Os internos recebiam um atendimento mais humanizado, e a cadeia se transformou em um lugar de bom convívio.

3.5 Educação

Na unidade, foi possível enfatizar a cultura da leitura, por meio da inauguração da escola e de uma biblioteca, onde os alunos aprendiam técnicas de interpretação, a

prática de canto em um coral religioso, que se apresentava em outras unidades, como forma de disseminar a cultura e uma nova perspectiva de vida.

Criou-se um curso de pintura, favoreceu-se a organização de festas dos pais, mães, crianças, como forma de promover a cultura não só entre os internos, mas entre as famílias e para o mundo externo. Até na câmara dos deputados foi possível apresentar a expressão cultural e artística realizada pelos internos.

3.6 Meio Ambiente – natural, cultural e construído

As mudanças eram visíveis, no interior e no exterior da unidade, por meio da pintura, do plantio de vegetais e árvores frutíferas, da criação de uma mini fazenda, transformando o ambiente hostil em um alegre, arborizado, em que os familiares se sentiam acolhidos.

3.6.1 Meio Ambiente construído - guaritas, escola, pinturas

Toda mão de obra era feita pelo preso, desde a construção, dos canteiros, da guarita. A escola foi toda construída com tijolos ecológicos, vindos de outra unidade e fabricados também pelos internos.

A unidade sofreu uma grande modificação na sua característica inicial, com as modificações estruturais e paisagísticas.

3.6.2 Meio Ambiente social – atividades em conjunto, uso dos cultivantes

Mudou-se o convívio social, dentro e fora da unidade, no tratamento dos internos com os familiares, com os inspetores e dos inspetores com os familiares e com os internos, e dos familiares para com os inspetores.

Os aspectos físicos das modificações eram um motivo de orgulho para os internos, pois proporcionava um bem estar aos familiares, que visitavam a unidade, e insistimos tudo era realizado pelas mãos dos próprios internos.

3.7 Governança

O trabalho realizado foi reconhecido através de prêmios de qualidade dos órgãos do executivo, legislativo e do judiciário, por ter alcançado o seu maior objetivo, humanizar para transformar.

3.8 Padrão de vida

Seguindo o conceito de que a casa do interno é o lugar onde o mesmo cumpre a sua pena, Malu fez uma verdadeira revolução, transformou a unidade inteira.

As transformações eram visíveis dentro e fora da unidade, do tratamento, da saúde, da assistência ao interno, da atenção às necessidades, na alimentação, na atividade laboral. O trabalho com o meio ambiente e os animais promovia melhoria na

qualidade de vida e maior preocupação ambiental.

4 | RESULTADOS DA ANÁLISE

4.1 As ações de Malu

- Buscou participação das famílias dos presos
- Conseguiu auxílio da COMLURB
- Pedia sementes e mudas no CEASA
- Recolhia sementes vencidas
- Trazia mudas de casa
- Comprava animais com o próprio dinheiro.
- Distribuía os produtos para os guardas e famílias dos internos.
- Buscou recursos e montou uma escola.
- Criou capital permanente
- Cuidou da estética e do conforto de todos
- Controlou a qualidade da alimentação;

4.2 – As ideias de Malu

- Educar os inspetores para ressocialização
- Construir com elogio – filhos, mães, visitantes
- Amar o verde
- Conseguiu a participação dos presos
- O guarda tem mais problemas que o preso
- O guarda é o pára-raio do presídio
- O perfil do gestor é construtivo
- O que se faz com amor vai para frente.

5 | CONCLUSÃO

O desafio de organizar e transformar aquele ambiente degradado pela violência e animosidade entre os internos e inspetores, bem como funcionários da parte administrativa, que não se debruçavam em busca de uma mudança.

A análise do discurso da doutora Malu, faz referências as suas ideias e apresentam uma contribuição relevante para os interessados nas questões de gestão de agentes

penitenciários e de gestores de presídios, com efeito elas revelam uma nova concepção das capacidades humanas de regeneração e de reorganização mental e de atividades de convívio.

REFERÊNCIA

BARDIN, L.(2011). **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70.

BOFF, L. **Ecologia: grito da terra, grito dos pobres**. São Paulo: Ática, 1996. _____. Ethos mundial. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

BOFF, LEONARDO. **Civilização planetária: desafios à sociedade e ao cristianismo**. Rio de Janeiro: Editora Sextante, 2003.

BRASIL. **Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a educação ambiental, na qual instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaoambiental/pronea3.pdf>. Acessado em 30/07/2012b.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)** / Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República - - ver. e atual. - - Brasília : SEDH/PR, 2010

FREIRE, PAULO. **Conscientização; teoria e prática da libertação; uma introdução ao pensamento de Paulo Freire**. 3. ed. São Paulo: Moraes, 1980.

FOUCAULT, MICHEL. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Trad. Lígia M. Ponde Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1987.

GADOTTI, M. “Pedagogia da Terra: **Ecopedagogia e educação sustentável**”. In: Torres, C.A. (Org.) Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

GUTIÉRREZ, F. & PRADO, C. **Ecopedagogia e cidadania planetária**. São Paulo: Cortez, 2000.

KUHENE, Maurício. **Lei de Execução Penal Anotada**. 11. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá , 2013.

LEI DE EXECUÇÃO PENAL : Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984 : **institui a Lei de Execução Penal**, – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008. 121 p. – (Série Legislação ; n. 11)

LEITE, JOSÉ RUBENS MORATO; AYALA, PATRYCK DE ARAÚJO. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**: teoria e prática. 2014.

SILVA, ANA; ALBUQUERQUE, ANDREIA. **A Educação no Cárcere**. Susipe - Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará. Disponível em: www.susipe.pa.gov.br/. acesso em: 08/05/2017.

DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO E PROCESSO ADMINISTRATIVO: UMA PREMISSA DO *FREEDOM OF INFORMATION ACT* (FOIA) NORTE-AMERICANO

Andressa Sloniec
Gerson De Rodrigues

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo demonstrar o *Freedom Of Information* (FOIA) Norte-americano adotado nos Estados Unidos, o qual serviu como precursor para o desenvolvimento do direito fundamental à informação do cidadão norte-americano de garantia individual e para o aperfeiçoamento da democracia. Será observada a Lei do FOIA 5 U.S.C. § 552, promulgada no ano de 1966, e suas respectivas emendas que foram incrementadas nos anos subsequentes com o viés de tornar o ato de livre acesso à informação ainda mais acessível aos cidadãos, bem como adotar os atos do Estado com a maior transparência possível. Como um dos principais resultados do estudo, foi possível identificar o quanto a iniciativa norte-americana de instaurar o FOIA trouxe maior visibilidade, transparência e participação por parte dos cidadãos em situações de acesso às informações do poder público e de esclarecer o modo com que entidades estatais trabalham com os recursos financeiros públicos. Contudo, apesar do FOIA ter trazido mudanças positivas, há controvérsias sobre sua eficácia, pois apesar de todas as alterações que foram feitas objetivando sua melhoria, ainda é possível verificar alguns problemas em suas normativas,

o que caracteriza prejuízo quanto à sua eficácia plena.

PALAVRAS-CHAVE: *Freedom Of Information* (FOIA); Acesso à Informação; Transparência; Democracia

FUNDAMENTAL RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION AND ADMINISTRATIVE PROCESS: A PRE-AWARD OF THE INFORMATION LAW (FOIA) NORTH AMERICAN

ABSTRACT: This paper aims to demonstrate the American Freedom of Information (FOIA) adopted in the United States, which served as a precursor to the development of the fundamental right to the information of the American citizen of individual guarantee and to the perfection of democracy. The FOIA Act 5 USC § 552, promulgated in 1966, and its respective amendments, which have been increased in subsequent years, will be observed with the aim of making the act of free access to information even more accessible to citizens, as well as adopting the acts as transparent as possible. As one of the main results of the study, it was possible to identify how the US initiative to establish FOIA brought greater visibility, transparency and participation on the part of citizens in situations of access to public

information and to clarify the way in which entities public funds. However, although the FOIA has brought positive changes, there are controversies about its effectiveness, because despite all the changes that have been made with a view to improving it, it is still possible to verify some problems in its regulations, which is detrimental to its full effectiveness.

KEYWORDS: Freedom Of Information (FOIA); Access to information; Transparency; Democracy

1 | INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da temática sobre o livre Acesso à Informação traz uma infinidade de motivos para determinar sua relevância. O aludido assunto aborda um marco na democracia moderna, pela instauração do *Freedom Of Information* (FOIA) Não apenas nos Estados Unidos, mas em vários países, conforme será visto no decorrer do Livro. O qual vislumbra o grande entorno que isso tomou na história do direito fundamental ao livre Acesso à Informação pelos cidadãos. Afinal, a democracia, dentre outras finalidades, tem o objetivo de efetivar os direitos fundamentais, trazendo à baila, nesse caso, a importância do estudo sobre o FOIA.

Consciente da amplitude que o tema escolhido contempla atingir, parece necessário, desde logo, delimitar o escopo do presente trabalho, na medida em que a temática comportaria uma pluralidade de abordagens jurídicas possíveis.

É importante ressaltar que no ano de 1995 o chamado *Executive Order* detinha o poder de ampliar a questão da transparência na administração pública, mas se referia apenas a questão de documentos considerados sigilosos pelo governo dos Estados Unidos. No ano de 2009, a ordem executiva passou por manutenção que inseriu prazos para casos considerados pelo governo como excepcionais. Essa manutenção veio com o objetivo de acabar com possíveis lacunas em ordens antecessoras. Destaca-se também, que sob viés do FOIA foi elaborado no dia 1 de novembro de 1996, o chamado *Eletronic-FOIA*, que dispõe sobre o possível acesso às informações por meios on-line, e por uma clara presunção dita pelo presidente da época, Barack Obama. Dentro de seu mandato de 2008 a 2016: “Diante da dúvida, a abertura prevalece”

A abertura que é nominada por *Open Government Partnership* também trouxe fatores favoráveis como alianças, que foram tomadas com diversos países em um evento das Nações Unidas, em 2011, o que tornou ainda mais visível e aderida para os países que se vincularam, em suas ações governamentais, a essa premissa de governo aberto e transparente. Num segundo momento, demonstrar-se a questão democrática elencada numa democracia representativa a fatores que o abrangem, discorrendo do aspecto moderno da democracia, a qual foi a aludida na criação e expansão do FOIA. Não obstante, haverá um breve estudo sobre o acesso à informação de maneira universal e com a intenção de agregar a essa temática não saindo do foco principal deste trabalho. O objetivo do estudo é observar se a incorporação do FOIA foi

eficaz ao estabelecer o direito aos cidadãos americanos a solicitar o acesso a registros federais do Poder Executivo Federal e a tentativa de responder a sua problemática. Com relação a metodologia, na abordagem do tema foi utilizado o método indutivo “[...] É levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam.” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.86) pois será a partir do FOIA e pelo procedimento histórico, com base em seu principal marco temporal. Conforme LAKATOS; MARCONI,

[...] O método histórico consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje, pois as instituições alcançaram sua forma atual através de alterações de suas partes componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época. Seu estudo, para uma melhor compreensão do papel que atualmente desempenham na sociedade, deve remontar aos períodos de sua formação e de suas modificações.” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.107).

2 | O FREEDOM OF INFORMATION ACT (FOIA) – NORTE-AMERICANO E O DIREITO AO ACESSO À INFORMAÇÃO

Verifica-se que a lei administrativa americana, conforme Schwartz, baseou-se na Justiça Frankfurter’s que “A história da liberdade tem sido em grande parte a História da observância do procedimento Salvaguardas”. (SCHWARTZ, 1996, p.16). O sistema americano, mais do que qualquer outro, enfatizou o procedimento administrativo como seu ponto de partida, que em tal ênfase tem sido a constitucional demanda do devido processo. “Quando falamos de *audi alteram partem* - ouça o outro lado – percebe-se os preceitos fundamentais que estão profundamente enraizados na história jurídica Anglo-Americana”, preceitos que agora são um comando, falado com a voz do processo devido. No entanto, a lei americana foi muito além do mínimo constitucional. O processo administrativo americano foi definido em um molde judicial modificado. (SCHWARTZ, 1996, p.16, grifo nosso).

A *Freedom Of Information Act* (FOIA)⁵ 5 U.S.C. § 552⁶ – denominada como a Lei de Liberdade de Informação foi originalmente promulgada em 1966 pelos estados Unidos que vieram estabelecer a qualquer pessoa o direito de solicitar acesso a registros de agências federais, mantidos por agências dentro do Poder Executivo do Governo Federal. (Grifo nosso). As agências são obrigadas a divulgar registros por solicitação por escrito, exceto para os registros que estão protegidos contra a divulgação por qualquer uma das nove isenções FOIA ou por uma das três exclusões especiais de registro de aplicação da lei. Este direito de acesso, é executável nos tribunais dos EUA. Pode-se destacar que desde a sua promulgação, o estatuto da FOIA foi alterado várias vezes e a dimensão democrática que a lei trouxe ao direito administrativo norte-americano.

As emendas da Lei de Liberdade de Informação Eletrônica (E-FOIA) de 1996 exigem que as agências forneçam ao público acesso eletrônico a qualquer um dos

seus registros de “Sala de leitura”, que foram criados por eles desde 1º de novembro de 1996. Cada agência deve disponibilizar para inspeção pública e cópia de pareceres finais, incluindo opiniões concorrentes e dissidentes, bem como ordens feitas na adjudicação de casos e um índice geral dos registros.

Em 21 de janeiro de 2009, o Presidente Obama emitiu um Memorando sobre Transparência e Governo aberto listando todos os departamentos e agências executivas e federais para que a FOIA “seja administrada com uma clara presunção: diante da dúvida, a abertura prevalece”. Ele pediu às agências que “adotem uma presunção a favor da divulgação” e que apliquem essa presunção” a todas as decisões envolvendo a “FOIA”. Essa presunção de divulgação, inclui tomar “medidas afirmativas para tornar a informação pública” e aplicar “Tecnologia moderna para informar os cidadãos sobre o que é conhecido e feito pelo governo”. Em resposta a isso, em 19 de março de 2009, o procurador-geral Eric Holder emitiu as Diretrizes da FOIA reiterando e ressaltando o compromisso do presidente com a responsabilidade e a transparência. As Diretrizes enfatizam que a FOIA deve ser administrada com a presunção de abertura. Esta presunção, significa que a informação não deve ser retida “simplesmente porque [uma agência] pode fazê-lo legalmente”. Além disso, o Procurador-Geral ordenou que sempre que a divulgação total de um registro não for possível, as agências “O Procurador-Geral também “Encoraja fortemente as agências a divulgarem a informação discricionária”

Além dessa lei, a administração norte-americana elaborou e implantou outra importante norma jurídica destinada à ampliação da transparência, sendo ela a *Executive Order* 12.958, de 14 de outubro de 1995⁹, que normaliza a classificação de documentos sigilosos. A Seção 1.5 desse instrumento especifica os tipos de informação que podem ser objeto de classificação sigilosa, conforme disposto a seguir:

Sec. 1.5. Classification Categories. Information may not be considered for classification unless it concerns:

- a. military plans, weapons systems, or operations;
- b. foreign government information;
- c. intelligence activities (including special activities), intelligence sources or methods, or cryptology;
- d. foreign relations or foreign activities of the United States, including confidential sources;
- e. scientific, technological, or economic matters relating to the national security;
- f. United States Government programs for safeguarding nuclear materials or facilities; or
- g. vulnerabilities or capabilities of systems, installations, projects or plans rela-

ting to the national security.” (REGISTER, 1995, p.19827)¹⁰

A mais recente norma norte-americana sobre o assunto, a *Executive Order*

Ordem Executiva - 13.526/2009¹¹ Acabou com as possíveis brechas que permitiam, em casos excepcionais, a manutenção do sigilo por tempo indeterminado. De fato, a nova norma proíbe taxativamente que quaisquer informações possam permanecer sigilosas por prazo indefinido. O prazo máximo previsto, em casos absolutamente excepcionais, é de 75 anos. Vale salientar que tais casos só podem contemplar informações relativas à fabricação de armas de destruição em massa e à identidade de fontes de informações sigilosas.

A *Executive Order* – 13.526/2009 dispõe que o pedido prescreva um sistema uniforme para classificação, salvaguarda e desclassificação de informações de segurança nacional, incluindo informações relacionadas à defesa contra o terrorismo transnacional, pois os princípios democráticos exigem que o povo americano seja informado das atividades de seu governo.

Além disso, o progresso da Nação depende do fluxo livre de informações tanto dentro do governo e do povo americano. No entanto, ao longo da história, a defesa nacional exigiu que certas informações sejam mantidas em confiança para proteger os cidadãos, a democracia, a segurança interna e as interações com nações estrangeiras. Protegendo informações críticas para a segurança da Nação e demonstrando o compromisso de abrir o governo com precisão e responsabilidade. Ademais, a aplicação de padrões de classificação e a rotina segura e a efetiva desclassificação são prioridades igualmente importantes.

Constata-se no governo americano a obtenção de êxito em suas leis com relação à transparência na administração pública. Identificou-se também a expedição de outros memorandos afirmando a “Presunção de abertura” (*Presumption of Openness*), no sentido de que, em caso de dúvida, a abertura deve prevalecer. Conseqüentemente, as agências foram encarregadas de disponibilizar todas as informações possíveis, determinando que as governamentais expandissem o acesso à informação, tornando-a disponível on-line e em formatos abertos, porquanto a presunção é a favor da abertura, utilizando-se de tecnologia moderna para disseminar o uso de informações, ao invés de aguardar sua solicitação através da FOIA. Determinou ainda, a melhora na qualidade da informação prestada e que fosse criada e institucionalizada uma cultura da abertura das ações do governo. (ARRUDA, 2016, p.47, grifo do autor)

A *Presumption of Openness*, o padrão de danos previsíveis da Lei, aplica-se apenas às isenções FOIA para as quais as agências têm o critério de divulgar informações isentas. A Lei acrescenta uma disposição que afirma que uma agência pode reter informações apenas se “prever razoavelmente que a divulgação prejudicaria um interesse protegido por “uma das isenções da FOIA ou se “a divulgação for proibida por lei” As agências também devem “considerar se a divulgação parcial de

informações é possível” e “tomar as medidas razoáveis necessárias para segregar e liberar informações inexistentes” Para as isenções que permitem as agências de pouco ou de nenhum critério, é improvável que essas mudanças tenham algum efeito. No entanto, a presunção de abertura pode incentivar divulgações mais parciais e uma análise mais cuidadosa de se os registros comerciais atendem aos padrões das isenções não discricionárias Além disso, salienta-se nesse processo de construção e implementação de regulamentos pela transparência, no estado norte-americano, o termo *Open Government Initiative*, no ano de 2009. Lançado pelo Presidente Barack Obama, dando eco ao compromisso com a transparência, aproximando os representados e representantes para que contribuam a fim de que as democracias representativas cumpram, de fato, a sua vocação inicial. Em um estudo realizado pelo *Pew Research Center – Internet & Technology*¹⁵, no ano de 2011, demonstrou que quanto mais informações as autoridades partilham, mais os cidadãos se sentem confortáveis para participar da vida cívica da comunidade. Portanto, a abertura dos governos pode ser destacada como uma premissa importante para o desenvolvimento e participação dos cidadãos na vida pública. “É impossível exercer cidadania sem acesso à informação.” (MARTINHO, 2013, p.14) Contudo, essa abertura dos governos precisa fornecer mecanismos para o acesso a essas informações, devendo, assim, se observar as mudanças na sociedade no decorrer dos anos, a fim de poder tornar a política mais eficaz. As ferramentas trazidas pela era digital acabam por refletir na relação entre cidadãos com os seus governos, administrações e classes políticas. Conforme Castells, “a tecnologia é a sociedade, e a sociedade não pode ser entendida ou representadas em suas ferramentas tecnológicas”. (2000, p.43, grifo do autor)

É possível observar que a Lei de Procedimentos Administrativos dos Estados Unidos foi a precursora mais importante do acesso à informação, pois o país obrigou as dependências governamentais a realizar consultas públicas antes da entrada em vigor dos regulamentos; *Government Partnership* que significa: “A Parceria do Governo Aberto” é uma iniciativa multilateral que visa garantir compromissos concretos dos governos para promover a transparência, capacitar os cidadãos, combater a corrupção e aproveitar as novas tecnologias para fortalecer a governança. No espírito de colaboração o OGP é supervisionado por um Comitê Diretor, incluindo representantes de governos e organizações da sociedade civil. Devido à morosidade e à complexidade dos procedimentos dispostos que essa lei impõe para a formação de regulamentos formais, as dependências governamentais têm respondido por meios informais ou interpretativo. O problema desses regulamentos informais é que eles não contam com os mesmos requisitos da transparência, o que leva a criação de “un gran cuerpo de “leyes sombra” que se apartan del escrutinio público. Una vez más, mayor acceso a la información implica menor transparência.” (ACKERMAN, 2008, p.13). Observa-se que, para dar prosseguimento ao *Open Government*, o governo do Estados Unidos possui uma plataforma para disponibilização de dados públicos on-line, que dispõe dados em formatos que permitem a sua reutilização através de fórmulas que lhe acrescentem

valor. Na teoria, este tipo de plataforma não é um repositório passivo de dados, mas sim um instrumento que possibilita o desenvolvimento de aplicações úteis, tanto para o setor público quanto ao setor privado, ou seja, a sociedade em geral. (MARTINHO, 2013, p.16) Outra iniciativa lançada nos Estados Unidos foi a *We the people*.

Trata-se de uma plataforma que visa permitir aos cidadãos colocar petições online desde que contenham, pelo menos, 150 assinaturas. Se em trinta dias a petição atingir cinco mil assinaturas será enviada, através dos serviços próprios da Casa Branca, para as entidades competentes dentro do Governo Federal para responder a questão por ela suscitada. Além disso, a plataforma permite o compartilhamento nas redes sociais como, Facebook e Twitter. (MARTINHO, 2013, p.17, grifo do autor). Vale avultar que em nível internacional, lançada no mês de setembro de 2011, em um evento das Nações Unidas, presidido pelos Estados Unidos, a *Open Government Partnership* que significa: “A Parceria do Governo Aberto” é uma iniciativa multilateral que visa garantir compromissos concretos dos governos para promover a transparência, capacitar os cidadãos, combater a corrupção e aproveitar as novas tecnologias para fortalecer a governança. No espírito de colaboração o OGP é supervisionado por um Comitê Diretor, incluindo representantes de governos e organizações da sociedade civil.

Para se tornar um membro da OGP, os países participantes devem subscrever uma Declaração de Governo Aberto de alto nível, entregar um plano de ação do país desenvolvido com consulta pública e comprometer-se a relatórios independentes sobre os progressos realizados. No total, mais de 70 países participantes do OGP e 15 governos subnacionais fizeram mais de 2.500 compromissos para tornar seus governos mais abertos e responsáveis o arquétipo da agência administrativa contemporânea dos Estados Unidos serviu de modelo para uma série de agências federais e estaduais investidas e direcionadas ao direito administrativo e diz respeito aos poderes conferidos as agências administrativas, seus limites e as formas que as mesmas são mantidas dentro das demarcações estabelecidas em lei. (SCHWARTZ, 1996)

3 | DEMOCRACIA, DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO: UMA PERSPECTIVA CONTEMPORÂNEA

Vive-se numa sociedade moderna, da qual se provem direitos coletivos e individuais de cada sujeito de direito. Salienta-se que a sociedade está em constante mudança, Bauman (2011), afirma que vivemos num estado de interregno, nada é feito para durar, e, nesse viés, a autora Hanna Arendt, em sua obra *Condição Humana*, dispõe sobre a impossibilidade de prever as consequências de um ato numa comunidade. (ARENDR, 2007, p.256) Para acompanhar essas mudanças, é necessário que o Direito

também concorra com essas mutações e é feito o possível para que isso aconteça. Visto isso pelos juristas, nos seus entendimentos jurisprudenciais que vêm para preencher tais lacunas que o Direito de ofício, muitas vezes, não consegue alcançar de forma objetiva e eficaz, o que acaba por causar conflito de interesses. Neste viés, Vale destacar que Kant afirma “que é o ofício dos Juristas aplicar as leis existentes; Mas os mesmos não têm de investigar se estas precisam de melhoramentos e acaba considerando como superior seu nível de faculdade. (KANT, 2008, p.33)

De acordo com PÉREZ LUÑO;

Os Direitos Fundamentais ou Direitos Humanos são entendidos como direitos essenciais ao ser humano, dignos de proteção especial e incondicional, sendo diferenciados, entretanto, pelo plano em que atuam. Os direitos humanos são entendidos como direitos universais e aplicam-se ao plano internacional, sendo reconhecidos pelos Estados e estando acima deles ou ultrapassando suas fronteiras. Como exemplo, citam-se os tratados e cartas internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada no ano de 1948 (PÉREZ LUÑO, 2010, p. 33).

Ademais, para os autores; “Os direitos fundamentais, por sua vez, são entendidos como aqueles positivados nos ordenamentos jurídicos internos de cada Estado (PÉREZ LUÑO, 2010, p. 33). Além disso, ainda sobre os mesmos direitos, conforme OLIVEIRA; RAMINELLI, eles são “protegidos por ele dentro de seu território, como, por exemplo, os direitos elencados como fundamentais na Constituição Federal Brasileira de 1988”. (OLIVEIRA; RAMINELLI, 2014, p.162) Percebe-se nos direitos fundamentais, corroborada pela “Teoria das Gerações de Direitos” Que, atualmente, divide-se em três: os direitos de primeira, os de segunda e os de terceira geração. Em uma breve síntese, essa teoria, criada por Karel Vasak em 1979 (PÉREZ LUÑO, 2012, p. 17), interliga os direitos fundamentais a Evolução do Estado Moderno, que se iniciou com o Estado Liberal, passou pelo Social e hoje se encontra no Estado Democrático de Direito. (OLIVEIRA; RAMINELLI, 2014, p.162) No viés contemporâneo, entende-se que nos encontramos na terceira geração de direitos fundamentais. Sabe-se que desta ferramenta, originam-se novas possibilidades e também novos riscos aos seres humanos, sendo que “[...] na atual etapa de desenvolvimento tecnológico, junto aos avanços e progressos tecnológicos, tem sido gerado novos fenômenos de agressão aos direitos e liberdades”. (PÉREZ LUÑO, 2012, p. 22). Desse modo, vale transcorrer sobre a distinção entre regras e princípios, que conforme Alexy, pode-se dizer que:

Os princípios exigem que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existente. Nesse sentido, eles não contêm um mandamento definitivo, mas apenas *prima facie*. Da relevância de um princípio em um determinado caso não decorre que o resultado seja aquilo que o princípio exige para esse caso. Princípios representam razões que podem ser afastadas por razões antagônicas. A forma pela qual deve ser determinada a relação entre razão e contra razão não é algo determinado pelo próprio princípio. Os princípios, portanto, não dispõem da extensão de seu conteúdo em face dos princípios colidentes e das possibilidades fáticas.

O caso das regras é totalmente diverso. Como as regras exigem que seja feito

exatamente aquilo que elas ordenam, elas tem uma determinação da extensão de seu conteúdo no âmbito das possibilidades jurídicas e fáticas; Mas, se isso não ocorrer, então, definitivamente o que a regra prescreve. (2006,p.103-104)

Num viés democrático, em suma, o Estado Democrático de Direito deve defender e fomentar os direitos dos cidadãos a informação, a participação e a justiça social. Partindo desse ponto de vista, a lei e o direito somente têm sentido em função destas grandes metas. Tanto o Estado de Direito como o acesso à informação pública, transparência, e o redimensionamento de contas são meios únicos. Ackerman, afirma que “seria un grave error deitificar estas prácticas como se fueran fines en sí mismos.” (ACKERMAN, 2007, p.19).

Identifica-se que o regime político moderno, sob o viés democrático, teria como ápice a garantia dos direitos individuais. Desse ângulo, tal regime configuraria o natural prosseguimento do Estado liberal, o qual acolhe, em sua própria estrutura, os clássicos direitos de liberdade civis e políticos habitualmente associados ao pensamento liberal. É possível identificar que:

O Estado Liberal é o pressuposto não só histórico, mas também jurídico do Estado democrático. Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta interdependência está no fato de que Estado liberal e Estado democrático, quando caem, caem juntos (BOBBIO, 2006, p. 32-33).

A democracia moderna é determinada por um caráter procedimental, seria o triunfo do indivíduo e consequência histórica do liberalismo. Nesse sentido, para o mesmo autor:

A democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual — contrariamente à concepção orgânica, dominante na idade antiga e na idade média, segundo a qual o todo precede as partes — a sociedade, qualquer forma de sociedade, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos (BOBBIO, 2006, p. 34).

Por esse viés, liberalismo e democracia possuem uma concepção individualista de sociedade, observado os direitos da pessoa – a liberdade de opinião, de expressão, de reunião e de associação, como de origem liberal, que ficam claros e garantidos na democracia moderna, com o reconhecimento constitucional de direitos invioláveis do indivíduo. (SCAVO; VITULLO, 2014, grifo nosso). Portanto, é possível entender que “a combinação entre liberalismo e democracia não apenas é possível, como também necessária” (BOBBIO, 2006, p. 47).

Esta forma de governo, conhecida por democracia moderna ou representativa, a democracia ocidental, igualmente adotada por diversos outros países após a revolução americana e francesa, no qual se trata da democracia e dos direitos, que acabam por

formar um núcleo universal do Estado constitucional, o qual resultou diversas variações entre a revolução francesa e a americana. O autor Habermas dispõe que:

Esse universalismo manteve sua vitalidade e sua força explosiva, não somente nos países do Terceiro Mundo, e na área do poder soviético, mas também nas nações europeias, onde uma mudança de identidade atribuiu ao patriotismo constitucional um novo significado. (2003, p.252).

O governo democrático e a soberania do Estado possui “por todos conjuntamente, formando uma sociedade civil”, ou seja, o “poder do povo” (KANT, 2008, p.13). Conforme Ackerman, há pelo menos três formas de entender a sociedade civil, o primeiro é com o espaço de intermédio entre o íntimo e o estatal, incluindo o setor privado. O segundo, é como um movimento cidadão em defesa dos direitos humanos e civis e o terceiro é como um âmbito de participação social organizada pacificamente com um fim específico. Cada um desses aspectos são válidos e complementam uns aos outros em muitos aspectos. (ACKERMAN, 2007, p.21) Sob a ótica de Bobbio, percebe-se que uma “forma de governo caracterizada por um conjunto de regras que permite a mudança dos governantes sem necessidade de usar a violência” (1996, p.233), forma que possibilita “a livre e pacífica convivência dos indivíduos numa sociedade” (BOBBIO, 1998, p. 82). Trata-se a democracia como “um mecanismo para eleger e autorizar governos”, que possibilita a alternância das elites no poder (BOBBIO, 2006, p.175). O povo delega poder aos representantes eleitos segundo um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros, com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externa. (BOBBIO, 1986).

A democracia representativa é caracterizada pela outorga das funções de governo pelo povo, ou seja, uma fonte primária de poder aos seus representantes que são eleitos periodicamente. (SILVA, 2009).

Para BOBBIO:

Evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobretudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade. Em seus escritos de juventude Marx havia indicado o homem total como meta do desenvolvimento civil da humanidade. Mas o indivíduo rousseauiano conclamado a participar da manhã à noite para exercer os seus deveres de cidadão não seria o homem total, mas o cidadão total [...]. E, bem vistas as coisas, o cidadão total nada mais é que a outra face igualmente ameaçadora do Estado total. Não por acaso a democracia rousseauiana foi frequentemente interpretada como democracia totalitária em polémica com a democracia liberal.” (Bobbio, 2006, p. 54-55).

Conforme Martins; “A democracia, mais do que um sistema de regras, é uma construção cotidiana para a qual o acesso à informação é um direito instrumental e indispensável.” (MARTINS, 2011, p.234) Sobre tal acesso, GRAFF elenca que:

O direito às informações de que o Estado dispõe fundamenta-se no princípio da publicidade dos atos administrativos e na eliminação dos segredos públicos. Neste sentido, o direito à informação constitui um indicador significativo dos avanços em direção a uma democracia participativa: oponível ao Estado, comprova a adoção do princípio da publicidade dos atos administrativos; sob o ponto de vista do cidadão, é instrumento de controle social do poder e pressuposto da participação popular, na medida em que o habilita para interferir efetivamente nas decisões governamentais e, se analisado em conjunto com a liberdade de imprensa e banimento da censura, também funciona como instrumento de controle social do poder.” (GRAFF, 1998, p.24).

Com base nos limites da democracia representativa, diz Bobbio que os indivíduos precisam adaptar-se, aceitando, no lugar do estado ideal, uma democracia procedimentalista, um conjunto de regras para a tomada de decisões, um arranjo institucional para eleger lideranças, “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos” (BOBBIO, 2006, p. 30, grifos do autor).

Diante deste novo cenário convencional, não há como conceber democracia sem publicidade, sem transparência, sem acesso à informação, pois somente através do conhecimento dos dados e decisões do governo, este pode ser legitimado e representativo. A garantia do acesso às informações é um dos pilares da democracia, que nasceu, segundo Bobbio, “com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente.” (BOBBIO, 1986, p. 84). Conforme Taborda, o princípio da transparência pode ser entendido tal qual de uma “diretiva” - escolha política do legislador constitucional - uma “norma – regra” ou uma “norma – princípio”, já que tal é uma espécie de norma jurídica que dispõe sobre conteúdos de forma direta ou até mesmo indiretamente, nos quais são relacionados à conduta humana, quanto, muitas vezes, entra em conflito com outras normas e princípios, concretizado em vários graus ou devidamente aplicado mediante determinadas regras de prevalência. (TABORDA, 2002, p.257).

Quando analisado sob uma premissa mais profunda, o conceito de transparência aparece em três faces diferenciadas. A primeira, denomina que transparência é direito de saber, isto é, se a Administração funciona no interesse geral, os cidadãos devem ter o direito de saber o que se passa no interior da Administração, pois a mesma lhe representa. Um segundo aspecto do princípio da transparência, dirige-se ao direito de controle, pois apenas quando se possui o conhecimento do que se passa dentro da Administração, o cidadão pode melhor verificar a legalidade e a oportunidade das decisões administrativas e apreciar como o dinheiro público está sendo utilizado. Tal acepção presente nas democracias modernas, desde a Declaração dos Direitos do Homem de 1789, de que todo ato político tem que tolerar um controle dos cidadãos. Por fim, denomina-se transparência “o direito do cidadão de ser um ator e não só um espectador da vida administrativa: é o direito de não ser mais um administrado, mas um usuário, isto é, de participar dos mecanismos administrativos”. (TABORDA, 2002,

4 | CONCLUSÃO

Diante do exposto, foi possível verificar a implementação do FOIA nos Estados Unidos e o quanto ele trouxe maior visibilidade, transparência e participação por parte dos cidadãos norte-americanos, possibilitando e facilitando seu acesso às informações dos registros federais do Poder Executivo Federal, bem como aos outros países que fizeram aliança ao *Open Government Partnership*. O governo americano vem trabalhando para trazer melhorias no setor administrativo com o implemento de emendas e alterações, para assim conseguir da maneira mais precisa possível chegar ao ápice da transparência e acesso à informação por diversos mecanismos, como visto no decorrer do presente trabalho, buscando atender as perspectivas dos cidadãos e servir de exemplo para os países que fizeram aliança. Por meio on-line aderiu a sociedade em rede na qual refere Castells. Parte-se da hipótese de que todos esses meios implementados pelos Estados Unidos buscam em *prima facie* a democracia e a efetivar o direito fundamental do cidadão, respeitando as respectivas mudanças que a sociedade moderna enfrentou e que ocorreram com o decorrer do tempo, num contexto social e da “sociedade civil”, termo usado por Ackerman e Kant. Partindo do objetivo sobre a eficácia do FOIA, em sua incorporação e na solução da problemática enfrentada, é possível observar que a adoção do regime democrático não é suficiente para um pleno exercício do direito. Afinal, verificou-se que há lacunas ou “aberturas” nesses regimentos que dão causa a precisar recorrer a meios informais, tornando o mecanismo formal não tomar eficácia plena. Por fim, com os aludidos argumentos suscitados, é plausível que os governantes continuem acompanhando a sociedade que lhes dá o poder de decisões para o melhor andamento de seus direitos e, quando for preciso, façam as melhorias necessárias para atender ao seu povo conforme suas necessidades e, acima de tudo, com total compromisso e respeito com os mesmos.

REFERÊNCIAS

A Paz Perpétua - Kant Immanuel. Um projecto filosófico. Tradutor Artur Morão. Covilhã: LusoSofia Press, 2008.

A condição humana – Arendt Hanna. 10.ed. Rio de Janeiro

As consequências da modernidade - Giddens, Anthony. Tradução Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991

American Administrative Law - Schwartz, Bernard. Disponível em: ><http://www.austlii.edu.au/au/journals/AdminRw/1996/2.pdf><

Curso de Direito Constitucional Positivo - SILVA, José de Afonso da. São Paulo Malheiros 2009

Democracia”, em SANTILLÁN - José Fernández (coord.). Norberto Bobbio: el filósofo y la política. México: Fondo de Cultura Económica, 1996

Diário de um século: autobiografia. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

Direito e Democracia: Habermans, Jürgen. Entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: volume 01 - Tempo Brasileiro, 2003.

Estado, administração pública e sociedade - Leal, Rogério Gesta. Novos Paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

Fronteiras do Pensamento – Bauman Zygmunt Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=POZcBNo-D4A>>

Liberalismo e democracia. São Paulo: Brasiliense, 2006.

A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL E SUA COMPLEXIDADE: UM ESTUDO DA INCORPORAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NAS EMPRESAS E DA PERCEPÇÃO TÉCNICA JURÍDICO-AMBIENTAL NO BRASIL

Marco Antônio Pontes Aires

Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
Santa Maria - RS

Isabel Christine Silva De Gregori

Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
Santa Maria - RS

RESUMO: O presente ensaio apresenta implicações que envolvem a problemática ambiental e sua complexidade. Propõe o desvelamento da questão ambiental e a incorporação da responsabilidade socioambiental nas empresas, bem como, uma percepção técnica jurídico-ambiental no Brasil. O objetivo consiste em analisar a influência das leis existentes na alocação da sustentabilidade e da responsabilidade socioambiental empresarial. Para abordar o tema empregou-se o método de abordagem sistêmico-complexa e o método de procedimento de análise bibliográfica, a partir do qual foram selecionados livros, revistas e artigos científicos nacionais e internacionais. Além disso, como problemática da pesquisa, procura-se responder se a incorporação da sustentabilidade e responsabilidade socioambiental empresarial são resultantes das leis vigentes. Por fim, conclui-se que hodiernamente, a solução passa pelo reconhecimento de que não há relação jurídica obrigacional entre o empresário

e a sustentabilidade, pelo simples exercício da atividade empresarial, como, também inexistem políticas públicas de fiscalização às empresas e, o que propulsiona a incorporação da responsabilidade socioambiental, são as leis de mercado.

PALAVRAS-CHAVE: Meio ambiente, Responsabilidade Socioambiental, Sustentabilidade.

ENVIRONMENTAL PROBLEMS AND
ITS COMPLEX: A RESPONSIBILITY OF
THE MERGER OF STUDY SOCIAL AND
ENVIRONMENTAL IN ENTERPRISE
AND TECHNICAL PERCEPTION LEGAL
ENVIRONMENT IN BRAZIL

ABSTRACT: This essay presents implications involving environmental issues and their complexity. It proposes the disclosure of environmental issues and the incorporation of social and environmental responsibility in companies, as well as a legal and technical environmental awareness in Brazil. The goal is to analyze the influence of existing laws in the allocation of sustainability and corporate social and environmental responsibility. To address the issue, we used the systemic-complex method of approach and the method of literature review

procedure, from which books were selected, magazines and national and international scientific articles. In addition, as issues of research, looking respond to the incorporation of sustainability and corporate social and environmental responsibility are the result of laws. Finally, it is concluded that in our times, the solution is the recognition that there isn't legal relationship obligatory between the entrepreneur and sustainability, the simple exercise of business activity, as well, there aren't public policy enforcement businesses and what propels the incorporation of social and environmental responsibility are the market laws.

KEYWORDS: Environment, Social Responsibility, Sustainability.

1 | INTRODUÇÃO

A destruição ambiental, o aquecimento global, a poluição crescente e a utilização sem controle da biodiversidade são assuntos atuais e corriqueiros em todos os meios da sociedade. A sustentabilidade e a responsabilidade socioambiental empresarial (RSE) é um tema emergente, polêmico e dinâmico, que envolve desde a geração de lucro, em visão bastante simplificada, até a implementação de uma política estratégica de ações sociais imbricada no plano de negócios das organizações, em contexto abrangente e complexo. Entende-se que integrar a função de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental empresarial tornou-se indispensável para as empresas que querem se manter competitivas no mercado atual, cada vez mais agressivo e globalizado.

Nesse escopo, pode-se dizer que a exigência legal e o princípio fundamental de proteção ao meio ambiente, pode ser um pressuposto para que a sustentabilidade e a gestão da RSE sejam incorporadas como prática cotidiana nas empresas. Ou seja, a legislação esclarece, informa e orienta o comportamento que posteriormente, devido ao exercício de praticá-la, acaba tornando-se algo desenvolvido a partir das crenças e valores organizacionais.

Todavia, a empresa está submetida aos princípios constitucionais da ordem econômica (art. 170 da CF/88), que por sua vez, devem estar em harmonia com as diretrizes da dignidade da pessoa humana e da solidariedade social (Arts. 1º e 3º da CF/88), com vistas na construção de uma sociedade justa e solidária. Nesse princípio, observamos que a sustentabilidade e a RSE encontram sua ponte de partida para o Direito. No entanto, observa-se que, a sustentabilidade e a responsabilidade socioambiental não tiveram seu fundamento no ordenamento jurídico, conforme imaginado, porque a própria lei diz que tal comportamento será determinado pela administração da empresa, dessa forma, novas considerações podem ser geradas como alocadoras.

Partindo dessa perspectiva, define-se como problema de pesquisa: **A incorporação da sustentabilidade e responsabilidade socioambiental empresarial são resultantes das leis vigentes?** Diante disso, o objetivo deste trabalho consiste em analisar a influência das leis existentes na alocação da sustentabilidade e da

responsabilidade socioambiental empresarial.

Quanto a metodologia, revela expor que o presente está consolidado no trinômio: teoria de abordagem, procedimento e técnica. Há uma interligação, ou seja, uma sinergia de diferentes áreas do conhecimento figura no estudo, tais como Ciências Humanas e Sociais, configurando a abordagem sistêmico-complexa. O método de procedimento de monográfico, a partir da análise de livros, revistas e artigos científicos nacionais e internacionais. Ainda, procurou-se realizar levantamentos a partir de dados bibliográficos, com objetivo de alcançar a solução da pesquisa.

Para tanto, em um primeiro momento, abordar-se-á acerca das preliminares da problemática ambiental e sua complexidade, buscando elucidar apenas alguns aspectos referentes a essas questões sem o intuito de esgotar o tema. Em seguida, o sistema de incorporação da sustentabilidade e da responsabilidade socioambiental nas empresas.

Logo, expõe-se os instrumentos que visam tutelar a percepção técnica jurídico-ambiental nas empresas do Brasil. Por fim, responder-se-á o problema de pesquisa desse estudo, de modo a contribuir para um melhor esclarecimento e entendimento da relevância do tema abordado.

2 | PRELIMINARES ACERCA DA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL E SUA COMPLEXIDADE

O presente ensaio evidencia-se por se tratar de um assunto importante, na qual o referencial teórico proporciona uma quebra no paradigma cartesiano. Tal padrão, causa um distanciamento entre sujeito e objeto provocando um desenvolvimento social débil, de completo isolamento humano e degradação ambiental. Com o rompimento desse pensamento, o novo paradigma se sustenta em uma concepção pragmático-sistêmica, com a natureza e o homem elevados ao mesmo patamar (TYBUSCH, 2013).

Ainda, existe a necessidade de uma alfabetização ecológica, uma mudança de paradigma cultural na relação homem-natureza. No fundo, o problema é ético e não simplesmente remonta a uma solução técnica. O ser humano, numa visão antropocêntrica, buscando soluções para o problema ambiental aliado ao reconhecimento do próprio como mais um elemento, um elo no ecossistema da natureza, na visão biocêntrica, é que regerá a construção desse novo paradigma (JUNGES, 2010, p.18-39).

Segundo Fritjof Capra (2004, p.42), é necessário estabelecer os limites e as possibilidades para que se tenha uma qualidade de vida melhor e um desenvolvimento sustentável ao alcance de todos. Cabe a sociedade se reconhecer dentro do sistema-meio e não fora dele.

De acordo com Aníbal Quijano (2009, p.85), a colonialidade consiste em um dos elementos constitutivos do padrão mundial do poder capitalista e sustenta-se na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo. Na medida

em que esse poder foi se operando, foram surgindo novas identidades sociais da colonialidade, como os índios, negros, mestiços, além de identidades geoculturais (América, África, Ocidente).

A partir de então, foi elaborada uma forma de produzir conhecimentos direcionada para as necessidades do capitalismo, em especial o controle das relações dos indivíduos com a natureza. Trata-se de um conhecimento eurocêntrico, que “denominado racional, foi imposto e admitido como única racionalidade válida e como emblema da modernidade” (Quijano, 2009, p.86).

Contemplando a obra de Boaventura de Sousa Santos, é possível perceber esse conhecimento hegemônico imposto pelo eurocentrismo como componente de um pensamento abissal. Sobre este aspecto, explica o autor que o conhecimento e o direito moderno representam as manifestações mais bem conseguidas do pensamento abissal, revelando as duas principais linhas abissais globais dos tempos modernos. No campo do conhecimento, o pensamento abissal consistiria na concessão à ciência moderna do monopólio da distinção universal entre verdadeiro e falso, em detrimento dos conhecimentos alternativos da filosofia e teologia (SANTOS, 2009, p.35).

Transpondo essa reflexão para a questão da Sociobiodiversidade, é possível utilizar-se da concepção de Ecologia de Saberes formulada por Boaventura. O autor reconhece a necessidade de se elaborar um novo pensamento, um pensamento pós abissal, que promova uma ruptura com as formas ocidentais de pensamento, eliminando as práticas excludentes que insistem em se repetir inclusive no contexto histórico atual.

Para tanto, refere Boaventura sobre um aprender com o Sul, através de uma ecologia de saberes. Esta, deve se basear no reconhecimento da pluralidade de conhecimentos heterogêneos e nas interações sustentáveis (cultural, social, ambiental e política) e dinâmicas entre elas sem o comprometimento da sua autonomia (SANTOS, 2009, p.53).

Segundo Enrique Leff (2006, p.279-283), o saber ambiental emerge do questionamento à racionalidade dominante e em construção à racionalidade ambiental, que insere a diversidade cultural, sustentabilidade ecológica, equidade social e sociedade transgeracional. O autor expõe que as transformações destas disciplinas passam por três níveis: (a) investigação de saberes científicos e técnicos; (b) integração de processos diversos e de um conjunto de saberes existentes em torno de um objeto de estudo e elaboração de um conjunto integrado através de métodos interdisciplinares; e (c) problematização dos paradigmas teóricos de diferentes ciências para a construção de uma nova disciplina ambiental que ultrapasse os objetos do conhecimento.

O saber ambiental vem questionar as teorias de instrumentalizam o racionalismo social e a assinalar a necessidade de elaboração de novos paradigmas do conhecimento e novos saberes para construir a realidade. A racionalidade moderna confronta a alienação e a incerteza do mundo economizado e rompe com o pensamento

sistêmico para reconstruir o mundo a partir da ontologia do ser, da potencialidade do real e do sentido da ordem simbólica (LEFF, 2006, p.288-289).

Esse movimento questiona a dívida econômica dos países pobres, boa parte deles da América Latina, em razão do intercâmbio desigual entre países ricos e pobres, pela destruição da base de recursos naturais dos países subdesenvolvidos ocasionada, em grande medida, com a inserção de uma racionalidade econômica global que superexplorou a natureza, degradou o ambiente e empobreceu os povos. A ecologia política vem levantar essas questões de distribuição equitativa do acesso e dos benefícios econômicos derivados da atribuição de um valor à natureza (LEFF, 2006, p.303-304).

Das resistências anticolonialistas e anti-imperialistas nascem as identidades culturais que lutam pela resistência, afirmação e reconstrução do ser, desdobrando estratégias de aproveitamento sustentável dos recursos. A ecologia política volta seu olhar aos conflitos ambientais que lutam pela construção de futuros sustentáveis e redefini o conhecimento a partir do saber ambiental (LEFF, 2006, p.307).

Nesta toada, o Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (2011, p.298-317) afirma que nenhum processo econômico, político, social, tecnológico, social e cultural é imutável. Ensina que o diálogo de saberes em construção leva a questionar a rivalização de formas distintas de conhecimento, entre o científico da globalização hegemônica e os saberes culturais. Além da preocupação com a teorização do saber, o autor também adentra na problematização da questão ambiental em ações/decisões governamentais e decisões judiciais, em ambas searas verte pela necessidade de incorporar-se aos atos a avaliação das diferentes dimensões da sustentabilidade, seja ela social, econômica, política, ecológica, espacial ou cultural.

Assim, faz-se necessário despertar percepções em defesa dos saberes e culturas locais para emancipação e autonomia de indivíduos e grupos sujeitados por padronizações que levam à dependência e desconsideram as realidades locais. Ainda, destaca que esta construção possibilita o pensar global sem perder de vista o local (TYBUSCH, 2011, p.319).

Antes mesmo da industrialização europeia, já se vislumbrava a destruição do meio ecológico por meio da atividade humana. Uma clara evidência é o desmatamento encadeado pela expansão geográfica da sociedade. Segundo Fernando Estenssoro (2009, p.37-38), a novidade em torno da importância que o assunto da crise ambiental recebe atualmente, se dá por meio da “relação entre o homem e a natureza”. Essa relação é que serve de base para o debate político-ideológico sobre a crise ecológica.

A questão do meio ambiente, se compreendida como uma relação de espaço e tempo, e, percebida seu estado crítico por meio da ação do ser humano, entende-se ser por excelência um tema político e ideológico. Hodiernamente, não existe uma sociedade desejável que não se utilize de uma proposta ambientalmente sustentável ou ecologicamente correta. A dimensão ideológica do debate se dá por meio dos grupos sociais que representam a realidade ambiental global e local, dando mais ou

menos ênfase. Da mesma forma, visualiza-se que as propostas de soluções estão diretamente ligadas a representação desses grupos sociais (ESTENSSORO, 2009, p.31-33).

Assim, o estudo ideológico não implica dizer que as propostas científicas não contribuem para o conhecimento da questão da crise ambiental, e sim, que está baseado em perspectivas ideológicas de completo enfrentamento de interesses e lutas pelo poder que essas organizações sociais consideram desejáveis. O autor Fernando Estenssoro exemplifica, aludindo a um grupo de cientistas latino-americanos, liderados por Amilcar Herrera, que rejeitavam as ideias trazidas no relatório publicado em 1972, denominado: Os limites do crescimento, a qual se devia conter o crescimento econômico e da população, pois a terra era um sistema finito e, sendo assim, chegaria a um esgotamento dos recursos do planeta, acabando com a vida (ESTENSSORO, 2009, p.33-34).

Em 1978, publica-se no Canadá, o Modelo Bariloche, que refutava a tese anterior, por se tratar de um pensamento sustentado na opinião das sociedades ricas e desenvolvidas. A nova tese abarca que o problema central é sócio-político, ou seja, sustentado na má distribuição do poder e das riquezas, tanto em âmbito internacional como nacional (ESTENSSORO, 2009, p.34-35).

Diante do discurso ora esposado, resta evidente que vive-se hoje, sobretudo nos países da América Latina, um momento que requer a emergência de um novo paradigma. A superação do pensamento abissal, dos reflexos da colonialidade e do domínio do poder capitalista, que insiste em tornar homogêneo o que é essencialmente distinto, insta mudanças.

Esse novo olhar já é percebido no âmbito das organizações humanas. Inclusive em grandes empresas que aparentam manter seu poder inabalado diante das mudanças que advêm das novas tecnologias, mas que escondem a enorme pressão sofrida por seus executivos que acabam empurrados de um lado para o outro pelas forças globais de mercado.

Conforme reflete Fritjot Capra (2002, p.112), em um cenário onde o ambiente econômico da maioria das empresas está mudando com incrível rapidez, emerge a necessidade de uma mudança estrutural e cultural por parte das mesmas. Essa preocupação torna-se ainda mais emergente quando se apercebe que os sistemas industriais complexos que se afiguram na realidade presente constituem a força principal de destruição do ambiente planetário, ameaçando inclusive a sobrevivência da humanidade, a longo prazo.

Em uma análise em torno da natureza das organizações humanas, Capra traz o entendimento de que para construir uma sociedade sustentável para as próximas gerações é preciso transpor o abismo que se abriu entre os projetos humanos e os sistemas ecologicamente sustentáveis de natureza. É preciso se pensar em uma mudança fundamental pela qual devem passar as organizações humanas, tanto para se adaptar ao novo ambiente empresarial, como para tornar-se sustentáveis do ponto

de vista ecológico (CAPRA, 2002, p.133).

Essa mudança de percepção deve levar em conta os processos naturais de mudança que caracterizam os sistemas vivos. Libertando-se de uma visão mecanicista que encara os seres humanos como engrenagens de uma grande máquina para passar a percebê-los como pertencentes a uma identidade coletiva.

Diante disso, faz-se necessário a análise da incorporação da sustentabilidade e da responsabilidade socioambiental nas organizações, bem como o mercado verde crescente nas empresas e a mudança de atitude abarcada pelo sentimento do sustentável e do politicamente correto nos bens e serviços. A racionalização do consumo e da exploração da biodiversidade aliada a práticas menos nocivas ao meio ambiente passam a integrar a Responsabilidade Socioambiental Empresarial abordada no próximo capítulo.

3 | A INCORPORAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE E DA RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NAS EMPRESAS

Durante muito tempo, o meio ambiente foi capaz de fornecer insumos suficientes e absorver os refugos da produção, relegando à preocupação ambiental um caráter secundário na agenda das organizações. Atualmente, esse cenário se modificou. O que se vivencia hoje é uma situação onde a exploração dos recursos superou a capacidade de absorção dos resíduos pela natureza (SOUSA, 2006).

A destruição da camada de ozônio, mudanças climáticas e a perda da biodiversidade foram consequências do desenvolvimento econômico aliado a não preocupação com as questões ambientais (DE GREGORI; LOUREIRO, 2013, p.463). Assim, ocasionando a degradação do meio ambiente de forma a causar grande impacto e preocupação, em grupos ambientalistas num primeiro momento, e, mais recentemente, na sociedade em geral, que crescentemente vem requerendo das organizações um envolvimento para além dos objetivos de maximizar lucros e das responsabilidades para com seus líderes, acionistas e governos (MARQUES, 2009).

Entretanto, com esse novo quadro climático, quase todos os ramos da sociedade passaram a pensar em medidas sustentáveis para o meio ambiente, a fim de tentar preservar a qualidade de vida da humanidade (DE GREGORI; LOUREIRO, 2013, p.463). Dessa forma, a maneira de produzir bens e serviços e o papel das organizações na sociedade passaram a ser questionados em prol de um consumo consciente dos recursos naturais e de práticas menos nocivas ao meio ambiente, hoje traduzidas no conceito de Responsabilidade Socioambiental Empresarial. Contudo, pode-se dizer que ainda é um conceito em construção, onde o próprio termo está em processo de definição, sendo comum se observar o uso de cidadania corporativa, gestão social, *accountability* (*responsabilidade*), gestão responsável, entre outros para designá-lo (QUELHAS; ALLEDI FILHO, 2006).

Conforme a definição do Instituto ETHOS¹ (2003), a responsabilidade socioambiental empresarial pode ser compreendida como uma forma de gestão caracterizada por uma relação ética e transparente da organização com o público com o qual esta se relaciona. Esta, estabelece metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, conservando recursos ambientais e culturais para as futuras gerações, respeitando a diversidade e diminuindo as desigualdades sociais.

Dessa forma, as empresas buscam a produção de riquezas para garantir a sua sobrevivência, elas devem sempre fazê-la observando a melhoria da sociedade, preocupando-se com o ambiente no qual está inserida, ou seja, com seu mercado consumidor. Garantindo-lhes condições dignas e ambiente de trabalho saudável, sempre observando o meio ambiente, minimizando impactos e racionalizando recursos.

Baseado no conceito e na compreensão da importância da prática da RSE, as organizações buscam incorporá-la em suas ações, estratégias e estruturas, baseadas também no fato de que, devido a ter um maior esclarecimento da necessidade de se produzir de maneira socialmente correta, acaba influenciando a decisão de investidores e consumidores, tornando-se assim, um diferencial competitivo. Segundo Barbieri (2004, p.110), diversos investidores relevam “questões ambientais em suas decisões, pois sabem que os passivos ambientais estão entre os principais fatores que podem corroer a rentabilidade e substâncias patrimoniais das empresas”.

O chamado mercado verde está crescendo, o que justifica os investimentos por parte das empresas na reestruturação dos seus processos, na criação de novos produtos, mudando suas práticas abusivas e prejudiciais ao meio ambiente por práticas sustentáveis. Devido ao distanciamento do Estado e a falta de fiscalização governamental, o consumidor verde é considerado o elemento mais importante nesse processo de mudança das organizações, fazendo com que as empresas incorporem a responsabilidade socioambiental e se preocupem com a sustentabilidade (LAYRARGUES, 2003).

Com isso, procurando atender a essa massa consumidora, as empresas enquadraram esse nicho em suas estratégias corporativas, investindo no marketing ecológico na busca de um diferencial no mercado que justifique sua vantagem competitiva. As empresas estão utilizando a lógica da ecoeficiência, ou seja, produzir com menos insumos, menos desperdício e menos impacto ambiental (OLIVEIRA, 2008).

A questão que surge nesse momento é qual modelo as empresas devem buscar. “O desenvolvimentista, que leva à depleção dos recursos e à degradação do meio ambiente ou trilhar um caminho que permita usufruir dos recursos da biodiversidade sem destruí-los?” Mesmo que pautado nas leis de mercado, há uma nova percepção nas organizações no sentido de aproximar o desenvolvimento da biodiversidade,

1 Principal divulgadora e apoiadora à incorporação da Responsabilidade Socioambiental ao cotidiano das empresas no Brasil.

trazendo um novo paradigma socioambiental (ARAÚJO, 2011, p.286).

Hoje para uma empresa sobreviver no mercado é preciso que ela não apenas seja economicamente lucrativa, mas que também seja ecologicamente correta e que se preocupe com a sociedade na qual está inserida. Com o passar do tempo às empresas começaram a perceber que mais do que respeitar a legislação, a adoção de práticas ecologicamente corretas no processo produtivo tem como vantagem a redução de desperdício na produção e uma imagem mais respeitada perante a sociedade.

Com isso, elas começaram a perceber que podem fazer um grande diferencial competitivo no mercado, sendo uma atração para os consumidores. Assim, as empresas passaram a se preocupar mais com as condições ambientais e com a sociedade ao seu redor, implementando uma gestão estratégica voltada para a sustentabilidade (BRAGA, 2005).

Diante disso, pensa-se em uma legislação voltada para o desenvolvimento sustentável aliada a uma utilização responsável dos recursos naturais advindos da biodiversidade. Para tanto analisa-se o ordenamento jurídico-ambiental do Brasil, desde a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente até a criação de uma Lei Complementar para a fiscalização das ações com o Meio Ambiente no capítulo a seguir.

4 | PERCEPÇÃO TÉCNICA JURÍDICO-AMBIENTAL NO BRASIL

Um longo caminho foi percorrido para que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 viesse a reconhecer a importância da existência de um direito ao meio ambiente. Anteriormente as constituições estavam totalmente voltadas ao desenvolvimento do Estado Brasileiro, não tão preocupado com a conservação e preservação ambiental e apoiado na exploração de matérias-primas.

Contudo, a Lei 6.938 datada de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente, surge como um marco histórico na preservação dos recursos ambientais do País. Foram inspirados nesta lei, que os componentes da Assembleia Constituinte da Constituição Federal de 1988, lançaram mão do ponto de partida para uma temática de Desenvolvimento Sustentável, até então, deixado à mercê pelos constituintes anteriores (FIORI, 2006).

A avaliação de impactos ambientais passa a ser um instrumento legalizador da política ambiental. Buscando-se, esta política, ser orientada por ações descentralizadas, cria-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA e o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA (VIEIRA, 2007).

Com isso, as empresas ou instituições que praticavam atividades degradantes ao meio ambiente, restaram amarradas a um prévio licenciamento, liberado pelo órgão estadual competente, para o seu exercício pleno. Instituído e de caráter obrigatório, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) expõe as atividades que necessitam

da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e da demonstração do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), conforme a resolução n.º 001/86, de 23/01/1986, para a liberação deste licenciamento (VIEIRA, 2007).

Com uma legislação basilar estabelecida, a Assembleia Constituinte, na qual é responsável pela elaboração da Constituição de 1988, após um conhecimento mais crítico da real situação ecológica do planeta, com base nas interdependências crescentes entre desenvolvimento socioeconômico, proteção da natureza e dos recursos naturais, passou a promover leis para um modelo de crescimento econômico harmônico, chamado Desenvolvimento Sustentável. Surgindo assim, uma percepção integradora, contrária à visão passada, que só priorizava a opção do desenvolvimento, passando a ser valorizada também a opção ambientalista, cuidando do impacto sobre a natureza e também a opção humanista, intervindo a favor da redução dos desequilíbrios sociais (CARLI, 2013).

Da mesma forma, ocorreu à descentralização da competência legislativa, atribuindo a responsabilidade da condução das políticas ambientais aos estados, Distrito Federal e municípios, além da União. A preocupação em relação ao meio ambiente na Constituição brasileira não é limitada somente ao artigo 225 da CF/88, cujo conteúdo remete ao reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Observa-se à questão específica da proteção da diversidade biológica, o mesmo art. 225, §1º, inciso II da CF/88, afirma que para assegurar a efetividade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabe ao poder público preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético.

As organizações precisam se posicionar como agentes transformadores e apoiadores do Estado na promoção do desenvolvimento e na construção de uma sociedade melhor e mais igualitária, com isso, a Constituição Federal de 1988, concebe a atividade empresarial baseada nos princípios constitucionais voltados à proteção do meio ambiente. Com isso, as ações empresariais devem estar focadas no bem-estar social, na qualidade de vida, defesa do meio ambiente, dignidade da pessoa humana, dentre outros valores constitucionalmente consagrados (CARLI, 2013).

A responsabilidade socioambiental não está somente implícita nos fundamentos e objetivos da República, na Magna Carta, mas seu chamamento constitucional também está expresso no capítulo da Ordem Econômica, art. 170 da CF/88, *in verbis*:

[...] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI - Defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [...]

Diante do exposto, observa-se que a responsabilidade socioambiental está

inserida como um desafio atual e extremamente necessário. Visto que, faz-se necessário ocorrer uma mudança na cultura da organização, na sua posição perante o Estado, a sociedade e o consumidor.

Hodiernamente, nota-se que as empresas não podem mais ignorar as necessidades ambientais, a proteção ambiental não pode estar mais em confronto com a lógica capitalista. O argumento de que as questões ambientais eram entraves ao desenvolvimento de práticas comerciais já não tem mais sustentação. À medida que a sociedade começou a cobrar atitudes mais responsáveis das organizações privadas, a sustentabilidade dentro das empresas se tornou crescente e mais valorizada (SCHMIDHEINY, 1992).

A adoção de um modelo de desenvolvimento sustentável no Brasil é determinação constitucional, que prevê inclusive penalidades civis, administrativas e penais para as práticas lesivas ao meio ambiente. Há ainda uma série de leis infraconstitucionais disciplinando a matéria, com aplicação de multas altíssimas para os infratores. Com efeito, cumpre ao Direito disciplinar a conduta antrópica por meio de suas regras e princípios e pelo poder sancionatório do Estado (CARLI; RIBEIRO, 2014).

De acordo com o inciso III, do art. 23, da CF/88, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. Ainda, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, conforme inciso VI, do art. 23, da CF/88. E, também lhes competem, a preservação de florestas, fauna e flora, conforme disposto no art. 23, VII, da CF/88.

A partir disso, o projeto de lei complementar aprovado em dezembro de 2011, fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas ao meio ambiente, incluindo o licenciamento e a fiscalização ambiental, dentre outras. Regulamenta os incisos III, VI e VII do caput e o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal (1988), tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Compete a cada ente federativo exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos para os quais possui atribuição para licenciar ou autorizar ambientalmente. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada, conforme art. 17, da Lei Complementar 140/11.

Pode-se dizer que a legislação ambiental brasileira é suficientemente rígida, todavia o país ainda carece de mecanismos de fiscalização e controles efetivos. Os valores constitucionais passam a orientar as políticas públicas que visam a promover

o engajamento do empresariado nas questões socioambientais, impondo a necessária observância da educação ambiental, porém ainda não implementada como deveria (CARLI; RIBEIRO, 2014).

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma preocupação muito grande com a questão ambiental vem surgindo com as empresas, fazendo com que práticas sustentáveis sejam introduzidas em suas organizações. Muitas, já adotam um modelo de gestão ambiental, buscando reduzir os impactos de suas atividades, adotando postura preventiva e planejamento estratégico rumo à sustentabilidade.

Mais do que os avanços representados pela lei, o Brasil carece de mecanismos de fiscalização e apuração dos crimes. O País possui um conjunto de leis ambientais consideradas excelentes, mas que nem sempre são adequadamente aplicadas, por inexistirem recursos e capacidades técnicas para executar a lei plenamente em todas as unidades federativa. Outrossim, o país é desprovido de uma política pública calcada na sustentabilidade ambiental.

Dessa forma, é possível perceber que não há relação jurídica obrigacional entre o empresário e a sustentabilidade, pelo simples exercício da atividade empresarial, mas há uma diretriz constitucional que proporciona ações éticas. Ou seja, as empresas agem de acordo com as forças de mercado, que as levam a atentar para as diretrizes constitucionais. O propulsor para tal comportamento é, em princípio, movido pelas próprias leis, porém chamadas de “leis de mercado”, ou seja, as empresas introduzem mudanças voltadas para responsabilidades socioambientais na busca de vantagem competitiva.

Conclui-se que, o papel da Constituição Federal na incorporação da sustentabilidade e da responsabilidade socioambiental empresarial, nada mais é do que uma interpretação econômica do direito. O que influencia de fato são os consumidores, ao exigirem das organizações, sua incorporação, sob pena de desaparecer a própria empresa.

Segundo a Constituição Federal Brasileira de 1988, todos têm direito a um ambiente equilibrado e saudável, bem como uma boa qualidade de vida. Sendo também dever de todos defender o meio ambiente protegendo-o e preservando-o para as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, a proteção ambiental e o respeito à sociedade são deveres de todos, tanto do Governo por meio da implementação de políticas públicas de apoio a fiscalização, como das empresas e a população em geral.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. O direito da sociobiodiversidade. In: TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; et al. (Orgs). **Direitos emergentes na sociedade global**: anuário do programa de pós-graduação em direito da UFSM. Ijuí: Ed. Unijuí, 2013, p.269-291.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão Ambiental Empresarial**: Conceitos, Modelos e Instrumentos. 1 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

BRAGA, B. **Introdução à Engenharia Ambiental**: O desafio do Desenvolvimento Sustentável, 2º Edição. São Paulo: Ed. Pearson, 2005.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 de agosto 2016.

_____. Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 28 de julho de 2016.

CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas - Ciência para uma vida sustentável**. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2002.

_____. **A teia da vida**. São Paulo: Cultrix, 2004.

CARLI, Ana Alice De. A educação ambiental como premissa inafastável à sustentabilidade do acesso à água potável: para as gerações presente e futura. In: FLORES, Nilton Cesar. **A Sustentabilidade em suas múltiplas faces**. São Paulo: Editora Millenium, 2012.

_____. **A Água e seus Instrumentos de efetividade**: educação ambiental, normatização, tecnologia e tributação. São Paulo: Editora Millennium, 2013.

CARLI, Ana Alice de. RIBEIRO, Flávio C. **O princípio da sustentabilidade ambiental no âmbito das empresas a partir da constituição federal de 1988**, 2014. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/32592/o-principio-da-sustentabilidade-ambiental-no-ambito-das-empresas-a-partir-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 01 de agosto de 2016.

DE GREGORI, Isabel Christine Silva. LOUREIRO, Mônica Michelotti. Como construir cidades sustentáveis?. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 08, p. 458 - 469, 2013. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/8348/5030#.V_Vi5lQrK1s. Acesso em: 01 de agosto de 2016.

ESTENSSORO, Fernando. **“Medio ambiente e ideología**. La discusión pública em Chile, 1992-2002. Antecedentes para una historia de las ideas políticas a inicios del siglo XXI”. USACH – Ariadna, Santiago, Chile, 2009.

ETHOS, Instituto. **Responsabilidade Social das empresas**: a contribuição das Universidades, v. II. São Paulo: Peirópolis, 2003.

FIORI, Ana Maria. LARA, Graça. JARDIM, Simone Silva. 25 Anos de PNMA – A lei que implantou nossa política ambiental atinge a maturidade. **Revista Ambiente Legal**. 2ª Ed. Teresópolis, RJ: Editora Referência, 2006. Disponível em: <<http://www.ambientelegal.com.br/25-anos-a-lei-que-implantou-nossa-politica-ambiental-atinge-a-maturidade/>> Acesso em: 28 de Julho de 2016.

JUNGES, José Roque. **(Bio) ética ambiental**. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2010.

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Tradução Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARQUES, José Roberto. **Sustentabilidade e Temas Fundamentais de Direito Ambiental**. Campinas, SP: Editora Millenium, 2009.

MELO NETO, Francisco Paulo de. FROES, Cesar. **Responsabilidade Social e Cidadania Empresarial: A Administração do Terceiro Setor**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Empresas na Sociedade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2006. Disponível em: < <http://www.ppe.ufrj.br/pppe>>. Acesso em 28 de julho. 2016.

QUELHAS, O. L. G.; ALLEDI FILHO, Cid. Responsabilidade Social nas organizações brasileiras. In: CANTARINO, Anderson Américo Alves (Org.). **Sustentabilidade das Organizações Brasileiras**. Rio de Janeiro: ABEPRO, 2006.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do Poder e Classificação Social. In: Santos, Boaventura de Sousa; Menezes, Maria Paula (orgs.) **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: Santos, Boaventura de Sousa; Menezes, Maria Paula (orgs.) **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

SCHMIDHEINY, S. **Mudando o Rumo**: uma perspectiva empresarial global sobre desenvolvimento e meio ambiente. Rio de Janeiro: FGV, 1992.

SCHVARSTEIN, L. **La Inteligência Social de las Organizaciones**: Desarrollando las Competencias Necesarias para el Ejercicio Efectivo de la Responsabilidad Social. Buenos Aires: Editora Paidós, 2003.

SOUSA, Ana Carolina Cardoso. **Responsabilidade Social e Desenvolvimento Sustentável: A incorporação dos Conceitos à Estratégia empresarial**. 2006. Dissertação. (Mestrado em Ciências em Planejamento Energético). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006. Dissertação de Mestrado, 2006.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Responsabilidade social empresarial**: teoria e prática. 2. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. Sustentabilidade Multidimensional como Ação Reflexiva para uma Ecologia Política Pós-Colonial. In: SAAVEDRA, Fernando Estonsoro (organizador). **América Latina e Caribe na encruzilhada ambiental**: dimensões políticas, jurídicas e estratégica. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

_____. Ecologia Política, Sustentabilidade e Direito. In: TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; et al. (Orgs). **Direitos emergentes na sociedade global**: anuário do programa de pós-graduação em direito da UFSM. Ijuí: Ed. Unijuí, 2013, p.221-267.

VIEIRA, Liszt; CADER, Renato. **A política ambiental no Brasil ontem e hoje**. Revista Eco 21. Ed. 121. Rio de Janeiro: Tricontinental Editora, 2007. Disponível em: <<http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=1601>> Acesso em: 28 de Julho de 2016.

EFETIVAÇÃO DO CONHECIMENTO ACERCA DOS DIREITOS DOS USUÁRIOS DO SUS

Davi Alves Moura

Discente do quarto período do curso de graduação em Medicina na Faculdade de Ciências Médicas da Paraíba/FCM-PB.

E-mail: davialvesmoura@hotmail.com

Erivalda Maria Ferreira Lopes

Discente do quinto período do curso de graduação em Medicina na Faculdade de Ciências Médicas da Paraíba/FCM-PB.

E-mail: eri_estrela@hotmail.com

Francisca Adelanía Paulino da Silva

Discente do quinto período do curso de graduação em Medicina na Faculdade de Ciências Médicas da Paraíba/FCM-PB.

E-mail: adelaniapaulino@hotmail.com

Lisley Medeiros Garcia

Discente do sétimo período do curso de graduação em Medicina na Faculdade de Ciências Médicas da Paraíba/FCM-PB.

E-mail: lisleygarcia@gmail.com

Rosa Camila Gomes Paiva

Fisioterapeuta, Mestre, Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Médicas da Paraíba/FCM, João Pessoa (PB), Brasil.

E-mail: rosac12@hotmail.com

Sandra Fernandes Pereira de Melo

Fisioterapeuta, Mestre, Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Médicas da Paraíba/FCM, João Pessoa (PB), Brasil.

E-mail: sandrafermelo@hotmail.com

Introdução: A Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde, Portaria n. 1.820 GM/MS, de 13 de agosto de 2009, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS) em sua 198ª Reunião Ordinária, realizada no dia 17 de junho de 2009. Fundamenta-se na Lei 8.080/90, na Política Nacional de Humanização da Atenção e da Gestão da Saúde, de 2003 e na Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa do SUS, de 2007 (BRASIL, 2009). A carta consiste em seis fundamentos básicos os quais se apoiam nos ideais de que todo cidadão deve ter acesso irrestrito aos sistemas de saúde; deve ser tratado de forma adequada e efetiva; deve ser atendido de acordo com os pré-requisitos da humanização e do acolhimento, sem qualquer discriminação; deve ter atendimento respeitoso quanto aos seus valores e direitos; além disso, o cidadão deve também ter responsabilidades quanto ao seu tratamento para que seja eficaz e tem o direito ao comprometimento dos gestores das ações e serviços de saúde para que os demais princípios sejam garantidos (BRASIL, 2007). Diante disso, essa importante ferramenta tem por objetivo ratificar o acesso universal e igualitário a ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde e dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e

recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, aspectos defendidos pela Lei Orgânica e pela Política Nacional de Humanização (BRASIL,2007). Sabe-se que quando no cotidiano dos serviços de saúde não se edifica uma relação de trabalho como um direito, reproduz-se dificuldades de acesso, falhas no atendimento e não cumprimento irrestrito dos direitos à humanização, respeito e acolhimento. Nessa conjuntura, surge inclusive, distanciamento da prática das premissas da “Carta de Direito dos Usuários do SUS”. Dessa forma, defere-se que é preciso colaborar com o processo de defesa do direito em saúde e com a formação de profissionais comprometidos com esse direito fundamental, demonstrar a necessidade de que sejam construídas iniciativas para mudança na formação em saúde, ao enfatizar a valorização do diálogo entre profissionais da saúde com a realidade da população, com o intuito de superar os atuais entraves da saúde.

Metodologia: Trata-se de uma pesquisa de caráter descritivo e exploratório e o método utilizado foi de revisão sistemática de literatura, realizada entre o período de agosto a setembro de 2017 por estudantes do 4º e 5º períodos do curso de Medicina da Faculdade de Ciências Médicas da Paraíba. Foram incluídos seis artigos da base de dados da Scielo, além de três resoluções do Ministério da Saúde, cujo tema pesquisado foi a efetivação do conhecimento acerca dos direitos dos usuários do SUS, e apresenta como descritores: Saúde, Direito à Saúde, SUS. Os artigos foram indexados no período de 2005 a 2017. Os critérios de inclusão dos artigos definidos para esta revisão foram: ser artigo completo de pesquisa; estar publicado no idioma português; estar disponível eletronicamente e abordar a temática em estudo. Foram excluídos todos os artigos que não contemplaram a temática do estudo. O objetivo dessa pesquisa é levantar uma discussão sobre a importância, bem como a necessidade de informar os usuários acerca de seus direitos e deveres no que diz respeito à sua recepção no sistema público de saúde, com o intuito de que, com esse conhecimento, eles busquem melhorar sua autonomia perante ao seu tratamento, contribuindo, assim para seu empoderamento frente à saúde e valorização da sua cidadania.

Desenvolvimento: Chaves, Costa e Lunardi (2005) alegam que o conhecimento e a informação constituem o meio de perpetuação da cidadania. A ausência de informação fornece subsídios para a prática de ações abusivas, exploradoras e dominadoras. Para que os indivíduos possam garantir seu bem estar, faz-se necessário manterem-se bem informadas e lutar pelos seus ideais e crenças. A compreensão de que o acesso à informação é um meio de acesso a outros direitos, direciona ao entendimento de que, sendo a saúde um direito social assegurado constitucionalmente, é dever do Estado fornecer e garantir o acesso às informações referentes ao SUS, sobretudo no que diz respeito aos direitos dos usuários convolutos pelo processo de saúde-doença (GENTILLI, 2005). Segundo Pacheco e Garbin (2010), o direito à saúde é insubstituível e, sobretudo, primordial, no entanto é premente a necessidade de lutar pela qualificação das ações e serviços. Porém, para que isso aconteça, é imprescindível que os usuários da saúde possuam o conhecimento de todos os seus direitos, pois a partir disso poderão argumentar,

reivindicar com autonomia e serem sujeitos de ações transformadoras para garantir o fiel cumprimento do que é preconizado pela lei. Sabe-se que a ampla maioria dos usuários não possui conhecimento acerca dos seus direitos, assim sendo, a lutar por mudanças e melhorias torna-se significativamente mais difícil, afinal não há uma fundamentação básica para baseá-la. No entanto, a Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde tem a finalidade de guiar o cidadão frente as suas necessidades, sobretudo no que diz respeito ao sistema de saúde, seja ele público ou privado, propiciando, assim, o direito essencial ao ingresso digno nesses sistemas (ERDMANN et al., 2009). No entanto, para Erdmann (2008), não basta somente a existência da carta, propiciando direito e acesso ao sistema público de saúde. A população necessita instituir uma consciência política, ultrapassando a marca do conservadorismo que permeia sociedade brasileira, bem como, a prevalência do modelo biomédico que ainda é hegemônico entre muitos profissionais e instituições atualmente. Compreendendo que o conhecimento dos direitos dos usuários é de extrema relevância para o desenvolvimento de uma consciência responsável, democrática e reflexiva enquanto cidadão, tanto no que diz respeito ao papel de usuário quanto de profissional da saúde, conhecer os direitos é, indubitavelmente, o primórdio das ações para combater as barreiras encaradas pelos usuários de saúde no que relaciona-se ao acesso pleno e irrestrito a seus direitos de cidadania. (SANTOS et al., 2011). Mediante a isso, defere-se que a partir do acesso à informação é possível assumir condutas, julgar situações e exercer direitos de forma autônoma, proativa e cidadã. Assim, torna-se necessário a implementação de métodos que possibilitem aos usuários, conhecer com propriedade seus direitos em saúde. Para isso, pode-se realizar medidas de educação e orientação, como a realização de oficinas educativas sobre a Carta dos Direitos dos Usuários do SUS; elaboração coletiva de estratégias para a concretização dos direitos e deveres; facilitar o acesso dos usuários à Carta, ao colocá-la em local mais visível na Unidade de Saúde, apresenta-la em linguagem mais acessível a todos em sala de espera para demanda espontânea, entre outras ações. **Conclusão:** Tendo em vista os fatos mencionados, pode-se inferir que como há uma grande distância na efetivação prática do que propõe a Carta de Direito dos Usuários do SUS, a falta de conhecimento desta é de fato um grande problema, uma vez que limita a participação da sociedade no seu exercício de cidadania. É necessário que além de garantir o acesso e/ou o direito ao sistema público de saúde, seja feita uma espécie de conscientização política desses usuários, para que possam ser conhecedores dos seus direitos e assim, buscar o cumprimento efetivo do que principia a Carta. É de suma importância a intensificação de medidas que facilitem ao cidadão o alcance destas informações, como: desenvolver oficinas educativas sobre a Carta dos Direitos dos Usuários do SUS e elaboração coletiva de estratégias para a concretização dos direitos e deveres, além de implementação de campanhas e palestras, com exposição de banners e cartazes nas USF's em prol para permitir a ampliação das perspectivas sobre a assistência à saúde e das indagações sobre a participação popular no Sistema Único de Saúde. Dessa

forma, além do empoderamento da população acerca de suas garantias no âmbito da saúde, é uma forma de colaborar para que se tenha um sistema de saúde respeitável nesse país.

Descritores: Saúde, Direito à Saúde, SUS.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Carta dos direitos dos usuários da saúde / Ministério da Saúde.** – 2. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2007. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_direito_usuarios_2ed2007.pdf Acesso em: 14 de Setembro de 2017.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS n. 1.820 de 13 de agosto de 2009. Dispõe sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde.** Diário Oficial da União, Seção 1, p. 80,2009. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt1820_13_08_2009.html.> Acesso em: 11 de setembro de 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria Nº 204, De 29 De Janeiro De 2007. Regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle.** Diário Oficial da União. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt0204_29_01_2007_comp.html Acesso em 10 de setembro de 2017.

CHAVES, Patricia Lemos; COSTA, Veridiana Tavares; LUNARDI, Valéria Lerch. **A enfermagem frente aos direitos de pacientes hospitalizados.** Texto contexto – enferm. (online). 2005, n1, pp. 38-43. ISSN 0104-0707.

Erdmann AL, Backes DS, Klock P, Koerich MS, Rodrigues ACRL, Drago LCD. **Discutindo o significado de cidadania a partir dos direitos dos usuários da saúde.** Rev. enferm. UERJ, Rio de Janeiro, 2008 out/dez; 16(4):477-81.

Erdmann AL, Rodrigues ACRL, Koerich MS, Backes DS, Drago LC, Klock P. **O olhar dos estudantes sobre sua formação profissional para o Sistema único de Saúde.** Acta Paul Enferm. 2009;22(3):288-94.

Gentili V. **Democracia de massas: jornalismo e cidadania. Estudo sobre associedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação.** Porto Alegre (RS): EDIPUCRS; 2005.

PACHECO, Antônio Carlos Filho; GARBIN, Cléa Adas Saliba; **A saúde e seu direito sob o olhar do usuário.** Revista Brasileira de Pesquisa em Saúde 2010; 12(3): 39-45.

SANTOS. Ellen Cristina Barbosa; et. Al. **A Efetivação Dos Direitos Dos Usuários De Saúde Com Diabetes Mellitus: Co-Responsabilidades Entre Poder Público, Profissionais De Saúde E Usuários.** Texto Contexto Enferm, Florianópolis, 2011 Jul-Set; 20(3): 461-70.

A EXTINÇÃO DE PUNIBILIDADE NOS CRIMES DE SONEGAÇÃO FISCAL: UMA ABORDAGEM GARANTISTA

Alessandra Knoll

Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis – SC

Luiz Henrique Urquhart Cademartori

Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis – SC

RESUMO: O presente artigo teve como objetivo investigar, sob a matriz da Teoria Geral do Garantismo Jurídico, a questão atinente à exclusão de punibilidade nos crimes de sonegação fiscal e o seu tratamento pela legislação brasileira. O problema levantado nesta pesquisa foi indagar (sob uma perspectiva garantista juntamente com o estudo da seletividade do Direito penal brasileiro) se a extinção de punibilidade na atual lei de sonegação fiscal é válida, legítima e condizente com o interesse público. À primeira vista, parece, a tipificação do direito penal positivista brasileiro, legítima, por ser legal (por obedecer às leis formais de legalidade), porém ao se verificar que os tipos penais são mecanismos utilizados pelos grupos sociais dominantes para selecionarem as condutas dos subalternos, então o sistema penal passa a não ter legitimidade, de fato. Para acabar com a falsa ideia de legitimidade do direito deve-se observar, no caso da sonegação fiscal, os princípios da igualdade e proporcionalidade,

e garantir punição razoável conforme cada crime cometido, ao contrario do que ocorre hoje, de punir excessivamente as condutas da maioria e não punir a conduta (também criminosa) dos grupos hegemônicos no poder político. Este estudo serve para propor, ou ao menos denunciar, dentro de uma visão de direito vigente, mas atenta ao que os atuais formuladores do direito não querem observar, vale dizer, a Constituição sob seu aspecto material, a falácia que envolve uma parte da produção legislativa, mais propriamente, no âmbito penal.

PALAVRAS-CHAVE: garantismo; legitimidade; sonegação Fiscal.

THE EXTINCTION OF PUNIBILITY IN TAX CRIMES: A NEW APPROACH

ABSTRACT: This study aimed to investigate the exclusion of punishment in crimes of tax evasion and the way that Brazilian legislation. The problem raised in this research was asking (under a guarantee perspective, along with the study of the selectivity of Brazilian criminal law) if the extinction of punishment in the current law on tax evasion is valid, lawful and consistent with the public interest. At first glance, it seems, the classification of positivist law in Brazil, legitimate, because it is legal (because it has formal legitimacy) but when you see that

the crimes are mechanism used by dominant social groups to select the conduct of subordinates, then the criminal justice system shall not have legitimacy, in fact. Today the Penal System punish excessively conduct of the majority and not punish the conduct (also criminal) of groups of the hegemonic power politics. This study serves to propose, or at least denounce, in a rational look and at the same time within a vision of existing law, but mindful of the formulators of the current law does not want to watch, it said, the Constitution under its material aspect, the fallacy that involves a part of the legislative output, more specifically, under criminal law.

KEYWORDS: Guarantee; Legitimacy; Tax Withholding.

1 | INTRODUÇÃO

A Teoria Geral do Garantismo surgiu na Itália, em 1989, e tem como marco precursor a obra *Diritto e Ragione* de Luigi Ferrajoli, que parte de uma análise crítica do positivismo jurídico, e tem como base a separação entre Moral e Direito (entre “ser” e “dever ser”), e a centralidade do indivíduo na sociedade, de modo que na visão garantista, a sociedade deve dar subsídio para o desenvolvimento do cidadão e garantir os seus direitos fundamentais.

A teoria garantista, além de primar pela proteção estatal dos direitos dos homens, apresenta três concepções: uma teoria jurídica, um modelo normativo e uma filosofia política. Na forma de *teoria Jurídica*, apresenta-se como uma releitura dos conceitos de vigência, validade e eficácia. Tal reconceitualização é pautada na diferença entre estes três, o que acarreta uma mudança significativa no modo de analisar a legitimidade de uma lei e gera um *modelo normativo* de estrita legalidade que vem a contrariar o modelo de mera legalidade, ou legalidade formal. A mera legalidade representa, na visão garantista, a forma positivista de legalidade em que basta a norma ser vigente para ser válida. O modelo de legalidade estrita, garantista, muda a forma de analisar a legitimidade estatal porque passa a exigir do Estado que este justifique suas leis nos princípios fundamentais (como será explicitado ao longo deste capítulo), esta exigência caracteriza a aceção de *filosofia política* do garantismo. Nas palavras do próprio autor, traduzidas da versão em espanhol utilizada neste trabalho:

De acordo com o primeiro sentido, “garantismo” designa um *modelo normativo do direito penal*, o modelo de “estrita legalidade”. [...] Em uma segunda aceção, “garantismo” designa uma *teoria jurídica* “validade” e da “eficácia” como categorias distintas não só entre si, mas também no que diz respeito à “existência” ou “vigência” das normas. [...] Em uma terceira aceção, com efeito, “garantismo” designa uma *filosofia política* que impõe ao direito e ao estado o ônus da justificação externa conforme aos bens e interesses cuja tutela e garantia constitui precisamente o objetivo de ambos. (FERRAJOLI, 2006, p. 281, Itálico e aspas do original).

O modelo de legalidade estrita verifica contradições e incoerências, entre as normas infraconstitucionais e a Carta Magna. Aquelas deveriam se submeter aos princípios fundamentais desta, quando isto não ocorre o Estado não está garantindo a

efetividade das normas essenciais para os cidadãos e por isso ele perde a legitimidade de seu poder, já que este advém de um contrato social entre o povo (detentor do poder) e o Leviatã (o Estado que passa a deter o monopólio da violência legítima, em troca da proteção aos cidadãos). Se os direitos fundamentais e suas garantias (efetividade destes) não estão sendo respeitados pelo Estado, então este contrato se quebra e o poder do Leviatã perde a sua legitimidade. Desta forma o modelo de legalidade estrita:

[...] permite ao estudioso analisar um determinado sistema constitucional para verificar eventuais antinomias entre as normas inferiores e seus princípios constitucionais, bem como incoerências entre as práticas institucionais efetivas e as normas legais. A partir daí, poderá inferir-se o grau de garantismo do referido sistema, ou seja, o grau de efetividade da norma constitucional. (CADEMARTORI, 2006, p.97).

Na forma de teoria jurídica, o garantismo redefine o que é validade, vigência e eficácia, mais precisamente esclarece a diferença entre os conceitos. Para o estudioso italiano, uma norma pode ser eficaz e ao mesmo tempo não ser válida. Um exemplo disso pode ser verificado nas leis infraconstitucionais que violam direitos fundamentais, já que estas estão vigentes, porém não são válidas sob o ponto de vista constitucional. No mesmo raciocínio, uma lei pode ser válida, mas não eficaz, como um princípio constitucional que é válido, porém não tem efetividade porque não é obedecido pelas demais leis inferiores, nem pelo Estado, quando os legisladores fazem as leis. Esta diferenciação não existia no positivismo em que uma norma para ser válida precisava apenas estar em vigor, ou seja, ter seguido as normas formais para entrar em vigor, independente do conteúdo da lei ser constitucional ou não.

Então, para evitar tais confusões, o garantismo propõe uma redefinição das categorias tradicionais, passando a entender como vigentes (ou de validade meramente formal) as normas postas pelo legislador ordinário em conformidade com os procedimentos previstos em normas superiores, reservando a palavra *validade* à validade também substancial dos atos normativos inferiores.(CADEMARTORI, 2006, p. 100, itálico do original).

Na sua terceira acepção, como filosofia política, a teoria garantista confere, através de sua redefinição do conceito de validade, a efetividade dos direitos fundamentais, já que para uma norma ser válida ela precisa, além da *forma*, do *conteúdo* e este conteúdo deve estar de acordo com o postulado na Constituição.

Desta forma, Colocando o Estado a serviço do cidadão (conforme o contrato social) e da garantia de seus direitos fundamentais, o indivíduo é posto no centro da sociedade. A teoria de Ferrajoli baseia-se no conceito de centralidade do indivíduo, ou seja, sob a perspectiva garantista o Estado trabalha para o indivíduo e para a manutenção dos direitos fundamentais para todos, na garantia de um Estado Democrático de Direito. Este é diferente de democracia, pois no Estado Democrático de Direito, garantista, os direitos fundamentais dos indivíduos e suas garantias (efetivação desses direitos) não podem ser violados nem mesmo pela maioria (ROSA, 2003).

Logo, a teoria garantista também redefine o conceito de democracia, criando o que o autor chama de *democracia substancial*. Ferrajoli afirma haver uma crise do

direito nos países democratas (em especial na Itália, Espanha e França), esta crise apresenta três principais aspectos, quais sejam: a crise da legalidade; a crise do Estado social; e a crise do Estado Nacional (FERRAJOLI, 2004).

A primeira crise é a crise do valor que vincula as regras pelos titulares dos poderes públicos. Para ele, há uma ausência de eficácia dos controles do poder, acarretando uma ilegalidade do poder. Ferrajoli cita escândalos de corrupção envolvendo a política, a administração pública, as finanças, e a economia em alguns países europeus. Este sistema corrupto, segundo o autor, constitui uma espécie de Estado paralelo, controlado pelos *lobbies* dos empresários, que tem seu próprio comportamento e sua própria noção de legalidade. Na Itália, a ilegalidade pública se manifesta também como crise constitucional, com a degradação do valor; de regras institucionais; e dos limites impostos ao poder público.

O segundo aspecto da crise democrática, conforme Ferrajoli, é a crise do Estado Social, caracterizada pela inadequação estrutural das formas de Estado de Direito às funções do Estado Social, já que há uma acentuação do caráter seletivo e desigual do direito. Um dos aspectos desta crise é a pressão provocada pelos interesses setoriais e corporativos sobre o Poder Legislativo, exigindo ação positivas sobre a constante afirmação de emergência e exceção, gerando um inchaço legislativo.

O terceiro aspecto da crise do direito é, para o autor, a crise do Estado nacional, ocasionada pela falta de constitucionalismo no direito internacional, que acarreta uma crise na soberania nacional. Se a soberania não representa mais a real vontade da maioria, como já afirmava o filósofo Jean-Jacques Rousseau, então o Estado está em crise.

Para o garantista, esta tripla crise se traduz numa crise da própria democracia e da legalidade. Tal crise da democracia, e da legalidade, coloca em perigo o futuro dos direitos fundamentais e de suas garantias, (já que os direitos fundamentais são o vínculo substancial imposto pela democracia) não sendo apenas uma crise do direito, mas também uma crise da razão jurídica. A democracia proposta por Ferrajoli é uma democracia constitucional, substancial, ou seja, não é fundamentada apenas em regras formais, mas também, e principalmente, embasada na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, colocando os indivíduos no centro da sociedade. O garantismo coloca imposições, barreiras para o poder do Estado, e esta barreira é a Constituição e seus direitos fundamentais

A Constituição representa o contrato social de Rousseau, e os direitos fundamentais limitam o poder do Estado sobre o indivíduo. Se o Estado não protege seus cidadãos e não lhes garante os direitos fundamentais deste contrato constituinte da sociedade, então o Estado perde a legitimidade de seu poder, e passa a exercer (não um monopólio de violência legítima, mas sim) uma ditadura. A democracia se quebra, já que os direitos fundamentais de *todos* os indivíduos não estão sendo respeitados. Quando um Estado promulga uma lei que viola as garantias e direitos fundamentais, então não apenas a legitimidade do Estado e os valores da democracia estão sendo

quebrados, mas também há uma crise do próprio direito e da razão jurídica, pois “ o grau de garantia desses direitos se constitui como parâmetro de mediação da legitimidade e qualidade de uma democracia”. (ROSA, 2003,p.35)

A partir deste pensamento Ferrajoli aponta uma nova concepção de legalidade, validade e democracia, que ele chama de substanciais ou “não meramente formais”. Ou seja, que na sua substância tenham a Constituição e seus princípios.

2 | O MODELO DE *LEGALIDADE SUBSTANCIAL* DE FERRAJOLI

O garantismo, como exposto, redefiniu os conceitos de validade, vigência e eficácia em contraponto ao modelo positivista, que não diferenciava a norma vigente da válida. O positivismo se baseia em uma legalidade unidimensional, ou seja, a única dimensão da norma que a torna legal, legítima, é a obediência às regras de procedimento internas do ordenamento jurídico.

Na verdade, a premissa do positivismo jurídico clássico é o princípio da *legalidade formal*, ou, se preferir, de *mera legalidade*, como metanorma de reconhecimento das normas. Segundo esta premissa, uma norma jurídica, seja qual for o seu conteúdo, existe e é válida apenas em virtude das formas de sua produção. (FERRAJOLI, 2006, p. 52, Itálico do original).

Para o positivismo jurídico a lei é válida quando segue as normas procedimentais (descritas na própria constituição, quais sejam: aprovação do congresso, *quorum* determinado, etc). Já para Ferrajoli, uma norma deve ser válida apenas quando *substancialmente* está de acordo com a Constituição, não apenas no que diz respeito às normas para sua feitura, mas também ao modo como a nova lei se submete à Constituição em relação aos seus princípios. Se uma nova lei viola, direta ou indiretamente, um princípio constitucional, esta lei não é válida, do ponto de vista garantista, e logo, não é obrigatória, pois o seu conteúdo está em desacordo com a constituição.

É desta forma que Ferrajoli versa sobre os direitos e garantias, ou seja, as garantias devem estar presentes nas leis, de forma que aquelas definem a validade (ou invalidade) destas. Ferrajoli, segundo Ibáñez, “vê a relação entre a lei e a garantia como implicação normativa e não como mera descrição ou constatação de um fato jurídico (que poderia não ocorrer). No conceito de Ferrajoli não pode haver norma sem a garantia, pois esta é parte integrante da norma ao ponto de invalidar-se uma lei que não traga consigo as garantias fundamentais expostas na constituição. Já no positivismo esta estrita relação não ocorre.

Para os positivistas vigência é igual à validade, ou seja, uma norma é válida a partir do momento que ela entra em vigência no ordenamento jurídico. A eficiência da norma é condição de validade. Esta visão fundamenta a validade de uma lei em quesitos apenas formais, procedimentais da mesma, e reduz a validade aos procedimentos legislativos de capacidade e promulgação da lei que, ao tornar-se vigente, adentra no

ordenamento jurídico e ganha automaticamente validade.

O garantismo surge para remodelar esta antiga concepção reducionista de validade e legitimidade. Sobre isto, afirma Ferrajoli:

Pelo pensamento kelsiano, pode-se explicar a validade a partir do conceito de *Norma Fundamental*, que considera o ordenamento como um conjunto de normas que para serem válidas devem buscar o seu fundamento em outra norma válida superior, e assim sucessivamente até chegar a uma “norma fundamental”, que serve de fundamento e de cláusula de todo o ordenamento jurídico. A validade da *Norma Fundamental* não é baseada em outra norma (como ocorre com as demais normas positivas no ordenamento jurídico) posto que serve como um artifício teórico para fechar todo o sistema normativo.

Entretanto, com o advento da teoria Garantista, Ferrajoli formula uma crítica por achar a teoria kelsiano excessivamente racional no seu aspecto estrutural, desconsiderando os fatores substanciais ou materiais que também determinam a validade normativa. Assim, para Ferrajoli o que valida as normas inferiores não é a “Norma Fundamental”, mas nos princípios do direito, posto que estes são os fundamentos do Direito, e as leis que decorrerem desta terão, então, validade porque decorrem também destes princípios. Portanto as leis inválidas, que não estão de acordo com os princípios fundamentais deveriam, pelo prisma garantista, serem anuladas, perdendo, pois, a sua eficácia.

[...]a presunção de validade geral que, segundo as teorias normativas assiste a ordem na sua totalidade: a presunção, como já foi reforçada pelas teorias da democracia, que identificam o fundamento da legitimidade democrática das decisões com o simples respeito às regras processuais sobre a forma de “que” e “como”. Depois de superada semelhante presunção, é justamente o “direito nulo” ou “ilegítimo” produzido pela contradição com padrões mais elevados e, por conseguinte, a violação dos limites impostos sobre o poder negativo, em que se torna objeto privilegiado da ciência jurídica. E é a crítica da lei é inválida dirigida a fomentar a sua anulação, que constitui a principal tarefa, científica e ao mesmo tempo política, da ciência jurídica. (FERRAJOLI, 2006, p. 29)

Portanto, para Ferrajoli, a lei ilegítima não deve se tornar eficaz, ou seja, não deve ser cumprida, porque substancialmente ela viola direitos constitucionais, ou seja, ela quebra o contrato social. Ora, desde Jean-Jacques Rousseau, há entre a população e o Estado um contrato social, em que aquele transfere para este o monopólio da violência legítima. Podemos concluir que o Direito tem poder sobre os cidadãos na medida em que ele se fundamenta nos princípios deste contrato social. O Estado deve trabalhar para o cidadão, que deve ser o centro da sociedade. Esta é maior que aquele, mas ela só tem poder porque o próprio indivíduo lhe cedeu este poder, através do contrato social. Logo se o Estado atuar contra os interesses dos indivíduos ele perde a legitimidade. Neste mesmo raciocínio, a norma fundamental legitima o ordenamento jurídico, que deve trabalhar em prol do cidadão a fim de garantir a paz social (nem que para isso tenha que usar o monopólio da violência, como nas prisões, para manter a sociedade pacífica).

Logo, pode-se perceber que as leis não são válidas apenas por estarem vigentes no ordenamento, mas as normas têm validade apenas se forem legítimas do ponto de vista *substancial*, se forem pautadas pelos direitos fundamentais dos indivíduos, como a igualdade, pressuposto para uma sociedade justa e voltada para o indivíduo.

No Estado Constitucional, democrático, de Direito as normas só tem validade se pautadas nos fundamentos e garantias constitucionais. Quando a validade das normas se reduz ao preenchimento de requisitos formais o Estado perde a sua legitimidade. Se uma lei ao ser criada obedece a competência e as regras formais para ser criada porém viola princípios constituconais fundamentais (igualdade, proporcionalidade etc), então esta lei não é legal, válida. Pois a lei tem que se submeter ao Direito e não à forma

Com efeito, o sistema de normas sobre a produção das leis - geralmente estabelecido, nos nossos ordenamentos jurídicos Com cunho constitucional – é composto não só de regras formais sobre a competência ou sobre os procedimentos e formação das leis. Inclui também normas substanciais, como o princípio da igualdade e os direitos fundamentais, que de várias formas limitam e vinculam o poder legislativo excluindo ou impondo certos conteúdos. Assim, uma norma- por exemplo, uma lei que viola o princípio constitucional da igualdade - por mais que tenha existência formal ou vigência, pode muito bem ser inválida e, como tal, passível de cancelamento por contrastar com uma regra *substancial* sobre a sua produção. (FERRAJOLI, 2006, p. 20-21, destaque meu).

Logo uma lei que não é válida, é apenas vigente, não deve ser aplicada (deve ser cancelada, anulada), cabe ao Estado fornecer subsídios para que o cidadão possa fazer a verificação da legitimidade e impedir os abusos de poder. Esses subsídios serão estudados no capítulo seguinte.

Ferrajoli entende que as normas meramente válidas (válidas do ponto de vista positivista) sejam declaradas inválidas (porque violam os princípios fundamentais) e sejam descartadas do ordenamento de forma a não terem eficácia. Por este entendimento, a teoria garantista de Ferrajoli é chamada por alguns de teoria minimalista, por incentivar a “diminuição” do Direito, retirando deste as leis inválidas do ponto de vista substancial, ou material.

No Estado Constitucional de Direito, é importante também o papel do Juiz, ao interpretar as leis infra constitucionais de forma a tornarem efetivas as normas constitucionais, de forma que se uma lei fere um dispositivo constitucional esta lei deve ser considerada inválida pelo magistrado. “A efetivação das garantias não cabe tão-somente ao poder político, mas também ao jurídico, através do processo interpretativo”(CARVALHO, 2001, p.176).

Mas isto só é possível através de uma visão garantista, que dissocia a mera legalidade (a simples vigência de uma lei) da estrita legalidade, ou seja, da legalidade embasada na Constituição que “[...] nessa concepção garantista, deixa de ser meramente normativa (formal), buscando resgatar o seu próprio conteúdo formador” (ROSA, 2003, p.35, tático do original).

Desta forma o juiz passa a ter um papel não apenas de “repetidor” das leis,

sem questionar o real direito. Ele deixa de observar apenas a forma (a existência e vigência da lei) para observar o conteúdo da lei, e fazer um filtro de legalidade, em que é observado não a mera legalidade formal kelsiana, mas a estrita legalidade formal e material (ou substancial) garantista, na qual uma lei que viola um princípio constitucional deve ser anulada ou cancelada, ela não deve ter efetividade. Este é um corolário não apenas de um estado Democrático, mas também Constitucional de Direito, em que as leis estão sujeitas ao controle judiciário e social (através de ações dos cidadãos). Desta forma a lei não basta estar vigente, ele deve ter passado pelo crivo da validade substancial:

O paradigma da democracia constitucional não é outro que a sujeição do direito ao direito gerada por esta dissociação entre vigência e validade, entre mera legalidade e estrita legalidade, entre forma e conteúdo, entre a weberiana “racionalidade formal” e “racionalidade material”. (FERRAJOLI, 2005,p.37).

Voltando às lições de Jean-Jacques Rousseau, o indivíduo faz um contrato com a sociedade, na qual aquele sede seus poderes para esta, em troca de proteção e uma boa qualidade de vida. O Estado passa a ter o monopólio legítimo do poder. A constituição, então, é a melhor maneira de representar este pacto entre os indivíduos, donos do poder, e a sociedade, para quem estes passam o poder de forma legítima, *contanto que* este poder seja usado para o bem do cidadão.

O paradigma do Estado constitucional da direito - ou seja, o modelo garantista - não é outra coisa que esta dupla sujeição do direito à lei, que afeta ambas as dimensões de todo o fenômeno normativo: a vigência, a forma e a substância, sinais e significados, legitimação formal e legitimação substancial, ou melhor “racionalidade formal” e “racionalidade material” weberiana. (FERRAJOLI, 2006, p. 22).

Desta forma o garantismo, com a sua redefinição de validade, fornece instrumentos para o juiz e os cidadãos frearem a corrupção do direito e das leis casuísticas inconstitucionais, através dos instrumentos colocados a disposição da população pela Constituição (já citados: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, ect) para, sob uma análise garantista das leis, impedirem que leis inconstitucionais violem os direitos fundamentais e deslegitimem o Direito e suas instituições.

3 I A ILEGITIMIDADE DA EXCLUSÃO DE PUNIBILIDADE DO CRIME DE SONEGAÇÃO FISCAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A punibilidade é o poder que o Estado detém, de punir o agente do crime, esta punição ocorre em prol da sociedade. Quando ocorre a extinção da punibilidade, “as causas de extinção da punibilidade atuam como inibidoras da aplicação da sanção penal, extinguindo o direito que tem o estado de aplicar punição” (ANDRADE FILHO, 2007, p.149).

Para o garantismo, as incongruências entre a função declarada e a função latente do Direito Penal, resolvem-se por um processo de legitimação garantista do

Sistema Penal. Tal legitimação passa pela avaliação das leis, que devem ter seu conteúdo de acordo com os preceitos constitucionais. Para Ferrajoli a pena é um mal, e por ser um mal ela deve ser substanciada constitucionalmente. Já para as teorias justificacionistas a pena é um bem, pois o criminoso é o mal; e para a teoria abolicionista a pena é um mal e deve ser aos poucos eliminada. Esta é, esquematicamente, a diferença entre as teorias minimalistas de Baratta e Ferrajoli. Este último admite que a pena é um mal, e admite a crise do Direito, porém prevê um modo de legitimar o direito e a pena e eliminar apenas as normas do Direito que não estão de acordo com os princípios jusfundamentais. Se é preciso realizar um processo de legitimação do Direito, entende-se necessário que seja verificado se as leis estão de acordo com os preceitos constitucionais, e abolir as normas incongruentes, na forma do minimalismo penal de Ferrajoli. Esta verificação entre norma e constituição:

[...] assegura que a centralidade das pessoas e a garantia de seus direitos sejam não apenas valores externos ou condicionantes axiológicos, mas também vínculos estruturais de toda a ulterior dinâmica política que implica o Estado democrático. (FREIRE, 1997, p. 64.).

O Brasil (conforme preconizado na sua Carta Magna) é um Estado Democrático (e Social) de Direito cuja democracia obedece a uma forma representativa (através do escrutínio) e parcialmente participativa (através dos institutos do *referendum*, plebiscito e iniciativa popular). Como Estado Democrático de Direito o Estado brasileiro assume certos encargos institucionais e de caráter sócio-político que são irrenunciáveis como condições de perpetuar o que seja legitimamente considerado democrático. Para tanto, a garantia da lei, vale dizer, uma legislação constitucional, eficaz e legítima, é uma das responsabilidades e obrigações fundamentais do Estado Brasileiro.

Num Estado Democrático de Direito as garantias fundamentais, no seu aspecto axiológico, devem gozar do maior grau de aplicabilidade. Como um dos corolários disto, a Constituição assegura o princípio da igualdade, que, como visto anteriormente, é violado pela seletividade penal. Para Ferrajoli, segundo seu conceito de *estricta legalidade* visto no capítulo primeiro, uma lei que viola algum princípio fundamental não é legítima. Ela pode ter legalidade formal, porém o seu conteúdo está em desacordo com a Constituição.

A exclusão de punibilidade no crime de sonegação fiscal é mais um instrumento pelo qual o Direito Penal se reafirma, pois a desproporcionalidade intencional existente entre a repressão da sonegação fiscal (ato com maior probabilidade de ser cometido por indivíduo da classe privilegiada) e a repressão de outros crimes como tráfico de drogas, furto, latrocínio (crimes cometidos, em sua maioria pelos sujeitos dos grupos sócio-econômicos *não* privilegiados) faz aumentar ainda mais a desigualdade social. Com isso, o direito penal torna-se, através de movimentos como o da lei e ordem, a maior força do bem (a sociedade dos privilegiados) contra o mal (os marginais).

Desta forma, a exclusão de punibilidade no crime de sonegação fiscal não apenas viola o princípio da igualdade, como também é demonstrado que a intenção da

exclusão do direito de punir estatal contra o sonegador é a de manter a desigualdade entre os privilegiados que cometem o crime de sonegação fiscal (e não sofrem pena alguma, se pagarem o imposto sonegado). Já os não privilegiados que cometem crimes de furto, roubo, ect (e mesmo se devolverem o dinheiro ou objeto que furtaram ou roubaram, irão sofrer repressão estatal, visto que a punibilidade do Estado não se extingue nestes casos).

Como estudado no segundo capítulo, há três graus em que há o etiquetamento, em que se aumenta a desigualdade entre os grupos sócio- econômicos, estes três graus de criminalização são: a formação das leis, a aplicação das leis e a execução das leis. Foi explicado também como nestes três graus de criminalização o Direito Penal tende a imunizar as condutas dos cidadãos dos grupos sócio-econômicos privilegiados, com o objetivo de manter a desigualdade social.

A extinção de criminalidade no crime de sonegação fiscal é uma amostra de como já no primeiro grau de criminalização (no momento em que foi sancionada a lei) já houve a imunização dos privilegiados através da possibilidade de exclusão do *jus puniendi* estatal se o agente admitir o crime e pagar a dívida.

Uma lei que prevê uma pena leve (ou benefícios como anistia, suspensão ou extinção de punibilidade) para um crime grave está colidindo gravemente com o princípio da proporcionalidade, e isto ocorre intencionalmente a fim de imunizar a conduta de certos indivíduos. Desta forma esta lei viola totalmente o princípio da igualdade, porque torna alguns indivíduos beneficiados com imunidade perante a lei enquanto outros são severamente repreendidos.

Fica claro como o pagamento da dívida como causa de exclusão do *jus puniendi* nos crimes de sonegação é uma amostra de que foi violado o artigo 5º da Constituição Federal que preconiza que Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Tal violação torna tal lei ilegítima, sob o ponto de vista de justiça externa, na acepção garantista.

A Sonegação fiscal, no que diz respeito à sua exclusão de punibilidade, segundo os conceitos de Ferrajoli, revela-se vigente na medida em que passou por um processo legislativo formalmente correto de aprovação e instituição, ela é eficaz porque efetivamente produz os seus efeitos na ordem social ao ser observada pelos seus destinatários. Porém não é válida, porque não atende, sob um ponto de vista axiológico material, aos princípios jusfundamentais, já que ela fere o princípio da proporcionalidade, dentre outros princípios tais como o da equidade, justiça social, etc.

Sob o ponto de vista da legalidade estrita, o conteúdo da lei que propõe a exclusão de punibilidade no crime de sonegação fiscal é uma lei sem legitimidade porque não apenas viola o princípio penal da proporcionalidade e o princípio constitucional da igualdade, como a razão desta previsão legal é justamente ser desproporcional e aumentar a desigualdade, como analisado anteriormente.

Montesquieu (1949) já afirmava que a lei tinha uma razão de ser criada, ou seja, tinha seu próprio espírito. Ela é mais que um sistema legalizado, ela deve ser fruto de um

fato social. Se as leis são reflexos dos paradigmas sociais, são também instrumentos da busca pelo convívio harmonioso. Logo, as leis se fundamentaram na busca do bem-comum. Se as leis forem, em sua concepção, pautadas pela busca de um bem de interesse exclusivo de um grupo do poder sócio-economicamente privilegiado, elas não estarão cumprindo o seu objetivo, a sua razão de ser, porque a razão das leis seria o oposto do objetivo declarado do sistema penal.

Se a exclusão de punibilidade representa uma vontade, de tornar o direito penal seletivo, de um grupo social, então esta exclusão do *jus puniendi* é ilegítima, na visão garantista, visto que, a lei deve representar a vontade da sociedade, e não de um grupo dela. Quando o Direito Penal não reconhece todos os homens igualmente, imunizando o crime dos privilegiados, então deve-se acabar com os privilégios a fim de que o Direito volte a ser legítimo.

A exclusão do *jus puniendi* (direito de punir) do Estado, no caso do crime de sonegação fiscal é não apenas um exemplo, uma prova, de que o Direito Penal é desproporcional e desigual, é também uma das causas de que geram maior desigualdade. Por isso, para mudar-se a desigualdade do sistema penal e tornar o objetivo declarado do sistema penal o real objetivo deste, deve-se eliminar estas incongruências, estes paradoxos, através do movimento de cidadãos conscientes, podendo-se fazer uso do mandado de injunção, por exemplo.

4 | CONCLUSÕES

Assim, o conceito de *legalidade substancial* da teoria garantista exige que as leis ilegítimas sejam anuladas do ordenamento. Tais leis não devem ter efetivação. Não devem ser aplicadas porque trazem consigo uma carga de ilegalidade. Neste ponto a teoria de Ferrajoli se aproxima de uma teoria minimalista, pois supõe a supressão das leis que tem validade meramente formal.

Esta supressão das leis inválidas (sob o ponto de vista substancial) pode ser efetivada através do Estado Constitucional de Direito, que se caracteriza por um Estado em que os cidadãos e o Poder Judiciário intervêm de forma fazer um filtro de seleção das leis válidas das inválidas. Isto pode ocorrer através de ações populares, ações civis públicas, mandado de Injunção entre outras medidas que o cidadão sozinho ou em grupo (sociedades) pode interferir no direito, eliminando as leis ilegítimas.

Neste Estado Constitucional de Direito o juiz também tem um papel fundamental, pois ele que pode decidir entre aplicar ou não uma medida que está vigente, porém ela é substancialmente inválida por violar norma constitucional.

A extinção de punibilidade nos crimes de sonegação fiscal viola o princípio da proporcionalidade, no qual a pena de um crime deveria ser proporcional ao dano, porque na sonegação fiscal o criminoso deixa de ir para a cadeia mediante o simples pagamento da dívida. Enquanto isto não ocorre em crimes menos danosos, como o furto, por exemplo.

Esta desproporcionalidade demonstra a seletividade do Sistema penal e trás à tona o mito da igualdade. De forma que, se a pena dos crimes não é proporcional ao dano, mas sim é escolhida de acordo com o *status* do criminoso, como visto no segundo capítulo, então o direito penal é desigual. E a lei que prevê a exclusão de punibilidade no crime de sonegação fiscal também é desigual.

Se tal exclusão de punibilidade viola o princípio da igualdade, e da justiça social (porque, ao contrário, a lei que prevê este benefício ao sonegador tem como objetivo ser desproporcional, ser desigual e aumentar a injustiça social, justificando o Sistema Penal) então, pela teoria garantista de Ferrajoli, a exclusão de punibilidade nos crimes de sonegação fiscal não tem validade substancial, porque viola a Constituição federal, então este dispositivo não deveria ter eficácia

Para acabar com a ilegalidade (ou legalidade apenas formal) da exclusão de punibilidade neste crime, deve-se atentar para as formas de efetivação das garantias típicas do Estado Constitucional de Direito, e deve contar também com a participação do juiz no papel de deslegitimador da exclusão de punibilidade.

REFERÊNCIAS:

CADEMARTORI, Sergio. **Estado de direito e legitimidade**. Uma abordagem garantista. 2.ed. Campinas: Millennium, 2006.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantias**. La ley del más débil. Madrid: Trotta, 2004.

_____. **Derecho y razón**. Teoria del garantismo penal. Prólogo de Norberto Bobbio. Madrid: Trotta, 2001.

_____. et all. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Edición de Antônio de Cabo y Gerardo Pisarello. Madrid: Trotta, 2005.

FOUCAULT, Michael. Vigiar e punir: história da violência nas prisões. Tradução de Ligia M. PONDE Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1987.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. **L'Esprit des lois**. In :Collection des Classiques Garnier. Paris: Garnier Frères. 1949.

ROSA, Alexandre Morais da. **O que é garantismo jurídico?** (Teoria geral do Direito). Florianópolis: Habitus, 2003.

ROUSSEAU, Jean-jacques. **Du contrat Social ou principes du droit politique**. p.16. Disponível em : <<http://virtualbooks.terra.com.br/index.htm>>. Acesso em 12.02.2007

A METÁFORA DA CAÇA ÀS BRUXAS E SUAS REPRESENTAÇÕES: UMA ANÁLISE DA MEDIDA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA EXPOSIÇÃO DO DISCURSO JURÍDICO

Bianca Larissa Soares de Jesus Roso

Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria-UFSM. Bolsista CAPES. Graduada em Direito pela Universidade Franciscana-UFN. Membro do grupo de estudos e extensão GEEUM@: Universidade das mulheres.

Membro do grupo de pesquisa e extensão: PHRONESIS- JURISDIÇÃO E HUMANIDADES.

E-mail: biancasoaresroso@gmail.com. Santa Maria, Rio Grande do Sul.

Priscila Cardoso Werner

Orientadora e Professora da Universidade Franciscana (UFN). Mestre em Direito na Universidade do Rio dos Sinos (UNISINOS). Coordenadora de Especialização em Direito Processual Civil da Universidade Franciscana (UFN).

Especialista em Direito Civil na UFSM (Universidade Federal de Santa Maria). Membro do grupo de estudos e extensão GEEUM@: Universidade das mulheres.

E-mail: priscila.werner@gmail.com. Santa Maria, Rio Grande do Sul.

RESUMO: O tema do presente trabalho é a análise dos direitos humanos sob o enfoque do direito das crianças e adolescentes no contexto da violência sexual. Assim, objetiva-se investigar e verificar os discursos no cenário jurídico, tendo em vista, sobretudo, que o Poder judiciário tem um papel fundamental na efetivação da proteção da vítima de abuso sexual e o respeito

a essa normativa é relevante para a construção de uma sociedade pautada no respeito à dignidade e garantias fundamentais. Objetiva, ademais, analisar o patriarcado e a dominação masculina, ressaltando o machismo intrínseco presente no discurso jurídico. Após, apresenta-se uma breve construção dos direitos humanos da criança e do adolescente, para ao final apresentar a (in)efetividade da proteção integral da criança e do adolescente vítima de violência sexual. Para tanto, utiliza-se o método dedutivo e de procedimento histórico e monográfico. Os resultados do presente estudo revelam ser fundamental a desvinculação da identidade masculina como patricarca e dominador, a fim de construir uma outra realidade, caminhando em direção à igualdade de participação, de poder, de recursos e, sobretudo de respeito a diversidade cultural e social, rumando para uma Justiça menos excludente e mais plural.

PALAVRAS-CHAVE: Violência sexual – direitos humanos – criança e adolescente – discurso jurídico – criminologia feminista

METAPHOR OF THE HUNTING AND THEIR REPRESENTATIONS: AN ANALYSIS OF THE EXTENT OF THE INSTITUTIONALIZATION OF SEXUAL VIOLENCE AGAINST CHILDREN AND ADOLESCENTS IN THE EXPOSITION OF THE LEGAL DISCOURSE

ABSTRACT: The theme of the present work is the analysis of human rights under the focus

of the right of children and adolescents in the context of sexual violence. Thus, the objective is to investigate and verify the speeches in the legal scenario, considering, above all, that the judiciary has a fundamental role in the effective protection of the victim of sexual abuse and respect for these regulations is relevant to the construction of a society based on respect for dignity and fundamental guarantees. It aims, in addition, to analyze the patriarchy and the masculine domination, emphasizing the machismo intrinsic present in the legal discourse. Afterwards, a brief construction of the human rights of children and adolescents is presented, in order to present the (in) effectiveness of the integral protection of the child and adolescent victim of sexual violence. For that, the deductive method and historical and monographic procedure are used. The results of the present study reveal that it is fundamental to untie the masculine identity as patriarch and dominator, in order to build another reality, moving toward equal participation, power, resources and above all respect for cultural and social diversity, leading to a less exclusive and pluralistic Justice.

KEYWORDS: Sexual violence - human rights - children and adolescents - legal discourse - Feminist Criminology

1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata do discurso jurídico no contexto da violência sexual. Assim, objetiva-se verificar os discursos no cenário jurídico, tendo em vista, sobretudo, que o Poder judiciário tem um papel fundamental na efetivação da proteção da vítima de abuso sexual e o respeito a essa normativa é relevante para a construção de uma sociedade pautada no respeito à dignidade e garantias fundamentais.

Dessa forma, divide-se o trabalho em dois importantes desdobramentos. Num primeiro momento, far-se-á a análise sobre o patriarcado e a dominação masculina, ressaltando o machismo intrínseco presente no discurso jurídico. Após, apresenta-se uma breve construção dos direitos humanos da criança e do adolescente, para ao final apresentar a (in)efetividade da proteção integral da criança e do adolescente vítima de violência sexual.

Para tanto, vale-se do método de abordagem dedutivo, pois parte-se de conceitos gerais como patriarcado e dominação masculina para análise de um julgado do TJRS e método de procedimento histórico, porquanto a base para tal estudo é advinda de pesquisas de textos, artigos científicos, tratando do presente tema. Os resultados parciais do presente estudo revelam a coexistência de concepções tradicionais de gênero, com ações de agressividade e violência, buscando ratificar uma masculinidade tóxica. Assim, demonstra-se a desumanidade presente nas diversas esferas do cotidiano das mulheres, crianças e adolescentes, suprimindo as suas manifestações de conquistas e silenciando suas vozes.

2 | A DOMINAÇÃO MASCULINA E O PATRIARCADO

É fundamental, antes de adentrar ao tema principal do presente trabalho, reconhecer a importância dos direitos humanos, não só no que diz respeito ao objeto da pesquisa em tela, mas para a evolução de uma sociedade pautada do respeito ao próximo e a dignidade que deve ser intrínseca ao ser humano, assim contribuindo para a promoção da efetivação das garantias fundamentais. Nesse tocante, ainda que de maneira sucinta, far-se-á uma explanação sobre os discursos jurídicos históricos e a (possível) dominação masculina no discurso jurídico atual e, após, passar-se-á à análise a respeito da proteção integral de crianças e adolescentes garantida na convenção de 1998 e, por fim, enfrentar-se-á o problema do presente artigo, qual seja: a medida da institucionalização da violência na exposição do discurso jurídico.

Nesse panorama, evidencia-se que a partir da dominação masculina, institui-se a violência simbólica, sendo que as formas de dominação ocorrem de diversas formas, de modo que se naturalizam e resistem ao processo de conscientização, ou seja, do dominante em relação ao dominado. A dominação compreende as relações mais complexas, portanto é suave e imencível em relação à violência contra a mulher (ERIKA APFELBAUM, 2009).

A violência simbólica é imperceptível e dissimulada, perpassando todos, é produto de um processo pelo qual a classe dominante vai impondo sua cultura aos dominados. Nesse sentido, e aqui não implica somente a questão econômica, percebemos que a dominação masculina é extremamente complexa, pois é reproduzida socialmente, sobretudo, por uma violência simbólica incrustada no nível da linguagem e do pensamento. Nessa esteira, é preciso superar a dicotomia entre o público e o privado, corroborando, (BORDIEU, p.35) traz que:

Saindo do lar doméstico, encontramos o androcêntrico atravessando, também, a formação do pensamento, nas ciências e na filosofia. A divisão entre os sexos parece estar na ordem social e das coisas, nesse sentido a dominação masculina é tão sofisticada que dispensa justificativas, é como se essa visão de mundo fosse neutra e não tivesse necessidade de explicar-se.

Desse modo, suscita-se a problematização da ideologia patriarcal, seus prejuízos e sua perpetuação histórica incorrendo na essencialidade de atuação feminina na sociedade, despertando em outras mulheres a tomada de sua (re) humanização, respeito e liberdade que lhes foram limitados. Alcançando o debate de que a desigualdade e opressão de mulheres é um processo histórico do desenvolvimento humano, anterior ao capitalismo, mas por ele enfatizado, por meio da exploração e da propriedade privada. Assim, entende-se que as relações de produção e poder são partes da exploração social por meio do trabalho e, por conseguinte, da precarização da condição da mulher como trabalhadora e de sua subordinação à ideologia patriarcal (ALMEIDA, 2015).

As condutas que reproduzem as ações que provocam e estruturam as diferenças de gênero são refletidas nas entidades que padronizam comportamentos, em qualquer

âmbito, mas, principalmente, no sistema estatal, pois este molda os indivíduos, postulando obrigações e garantias a serem seguidas, sendo também responsável pelo duplo estigma discriminatório das mulheres. Corroborando com isso, Beauvoir (2009, p.15-19) traz que:

Dos gineceus aos conventos, dos quilombos aos haréns, das fogueiras aos manicômios, sentiu a violência da opressão, da custódia e da sua formatação a um ideal feminino. A cultura misógina é repetidamente reforçada por argumentos retirados da religião à filosofia, da psicanálise à biologia.

Diante desse panorama, em meados do século XX, Simone de Beauvoir já afirmava que “a feminilidade, com todo seu arcabouço de significações, não é algo nato ou impresso na anatomia da mulher, mas um atributo adquirido ao longo dos processos de socialização”. Assim a mulher vivenciou o silenciamento da sua voz e o confinamento à esfera doméstica, independentemente do contexto cultural ou material em estivesse inserida.

Nesse diapasão, em resposta ao determinismo biológico que serviu como importante sustentação à ordem patriarcal mundial, que predominava no processo social de distinção entre sexos, o movimento feminista postulou a construção da noção de gênero. Nessa perspectiva, evidencia-se a importância do movimento feminista, eis que coloca como central a importância da problemática da dominação entre os sexos e as suas consequências. Assim, esclarece (Apfelbaum, 2009, p.76) sobre o conceito de dominação:

Toda relação de dominação, entre dois grupos ou duas classes de indivíduos, impõe limites, sujeição e servidão àquele(a) que se submete. Ela introduz uma dissimetria estrutural que é, simultaneamente, o efeito e o alicerce da dominação: um se apresenta como representante da totalidade e o único depositário de valores e normas sociais impostas como universais porque os do outro são explicitamente designados como particulares. Em nome da particularidade do outro, o grupo dominante exerce sobre ele um controle constante, reivindica seus direitos fixando os limites dos direitos do outro e o mantém num estatuto que retira todo o seu poder contratual. A dissimetria constituinte da relação de dominação aparece não somente nas práticas sociais, mas também no campo da consciência e até nas estratégias de identidade.

Nesse sentido, observa-se que a dominação é quase um sinônimo do patriarcado, pois não representa somente o poder dos homens individualmente sobre as mulheres, mas por uma ordem social, além disso, entre as características em comum, apresentam que a subordinação das mulheres é também uma das consequências do capitalismo. Assim, não é exercido apenas por indivíduos do sexo masculino, pois a ordem patriarcal de gênero é tão difundida que é exercida por outros agentes sociais. Portanto, a supremacia masculina não está em sua força física, mas na aceitação coletiva de um sistema androcêntrico (SAFFIOTI, 2002). Em concordância com essas constatações, tem-se os ensinamentos de Delphy, 2009, acerca do conceito de patriarcado:

[...] patriarcado designa uma formação social em que os homens detêm o poder, ou ainda, mais simplesmente, o poder é dos homens. Ele é, assim, quase sinônimo de “dominação masculina” ou de opressão das mulheres. Essas expressões,

contemporâneas dos anos 70, referem-se ao mesmo objeto, designado na época precedente pelas expressões “subordinação” ou “sujeição” das mulheres, ou ainda “condição feminina”. [...] “Patriarcado” vem da combinação das palavras gregas *pater* (pai) e *arkhe* (origem e comando). (p. 173-174)

Assim, conforme destaca, Federici em *O Calibã e a Bruxa: Mulheres, corpo e acumulação primitiva*, é necessário fazer um contraponto às narrativas predominantes, que encaram a história sem observar o impacto dos acontecimentos nas mulheres e as ações que contaram com a participação feminina (FEDERICI, 2017). Assim, esclarece:

A definição das mulheres como seres demoníacos e as práticas atrozes e humilhantes a que muitas delas foram submetidas deixaram marcas indeléveis em sua psique coletiva e em seu senso de possibilidades. De todos os pontos de vista social, econômico, cultural e político-, a caça às bruxas foi um movimento decisivo na vida das mulheres; foi o equivalente à derrota histórica a que alude Engels em *A origem da família, da propriedade privada e do Estado* (1884) como causa do desmoronamento do mundo matriarcal, visto que a caça às bruxas destruiu todo um universo de práticas femininas, de relações coletivas e de sistemas de conhecimento que haviam sido a base do poder das mulheres na Europa pré-capitalista, assim como a condição necessária para a sua resistência na luta contra o feudalismo. (FEDERICI, 2017, p.205)

Esse cenário reflete que a caça às bruxas foi, portanto, uma guerra contra as mulheres; uma tentativa de degradá-las, demonizá-las e de destruir seu poder social. Ao mesmo tempo, foi nas câmaras de tortura e nas fogueiras que se forjou os ideais burgueses de feminilidade: a mulher e esposa ideal, de poucas palavras e sempre ocupada com as suas tarefas, e de domesticidade, a partir do desmoronamento do mundo matriarcal. Esta mudança aconteceu no final do século XVII, depois de dois séculos de terrorismo de Estado. (FEDERICI, 2017, p. 205)

Nesse cenário, com este pano de fundo, observa-se que após essa guerra contra as mulheres construiu-se um padrão feminino na sociedade e portanto, refletido na teia social. Desse modo, verifica-se que as mulheres não entravam nos tribunais, não governavam, não ensinavam, não pregavam. As palavras do juízo, do poder, da cultura deviam manter-se masculinas. Acerca disso, Mendes (2006 p. 157) leciona que:

A mulher foi construída como infiel, vaidosa, viciosa e coquete. Como o chamariz de que Satã se servia para atrair o homem para as profundezas. E para provar isso, pregadores como Ménot, Maillard e Glapion tanto falavam da beleza, ou os trajes das mulheres, assim como desvalorizavam sua palavra Menot, por exemplo, afirmava que a beleza na mulher é a causa de muitos males, pois para que fosse vista por todos, utilizava-se de toda espécie de ornamentos: grandes mangas, a cabeça ataviada, o peito descoberto. Para Maillard, por sua vez, a cauda dos longos vestidos era semelhante dos animais, dos quais a mulher se aproximava pela conduta; e os colares e correntes de ouro que traziam no colo, a prova de que o diabo as arrastava com ele, acorrentadas.

Assim, nos meandros deste paradoxo, entre o satânico, que lhe é intrínseco, e a santificação, pela custódia, nos primeiros tempos da Idade Moderna, na Europa Ocidental, a mulher foi identificada como um perigoso agente do demônio, não somente pelos homens da Igreja, como também pelos juristas.

A partir do final do século XII e início do século XIII, o direito romano ressurgiu

vigorosamente a partir da retomada do Corpus Juris Civilis de Justiniano. O que perdurara até meados do século XVI, quando se tornou possível a construção de um sistema jurídico que, mais tarde foi fundado em uma razão de cunho jusnaturalista, desenvolvida pelos filósofos modernos dos séculos XVII e XVIII (MARTINS, 2001, p. 228). Nessa compilação romana é explicitado que a mulher era incapaz de dirimir os atos da vida civil, diante da tradicional visão da sua natureza fraca.

Desse modo, para a sociedade patriarcal “a inferioridade feminina provinha da fragilidade do sexo, da sua fraqueza, são essencialmente pérfidas, frívolas, luxuriosas, impulsionadas para a fornicção” (BAUER, 2001, p.23). Dentre os discursos de juristas da época destacaram-se os de André Tiraqueau (1488–1558) para quem, em citação de Delumeau (1989, p. 334), as mulheres eram:

Menos providas de razão do que os homens. Portanto, não se pode confiar nelas. São faladoras, sobretudo as prostitutas e as velhas. Contam os segredos: ‘É mais forte que elas (*‘velinvitae’*). Ciumentas, **são então capazes dos piores delitos**, como matar o marido e o filho que tiveram dele. Mais frágeis que os homens diante das tentações, devem fugir da companhia das pessoas de má vida, das conversas lascivas, dos jogos públicos, das pinturas obscenas. Convém-lhes ser sóbria ‘para permanecer pudica’, evitar a ociosidade e, sobretudo calar-se.

Quanto ao testemunho feminino é interessante ver que esta é uma interdição que perdura ao longo dos tempos, mas que é relativizada durante o período em que vigorou a inquisição, quando a mulher passa a ser aceita como testemunha de acusação em casos envolvendo feitiçaria, mesmo que de forma mitigada. De uma maneira geral, entretanto, a regra era a desvalorização, ou mesmo desconsideração, do testemunho feminino. Para Jean Bodin, assim como os autores do *Malleus Maleficarum*, a mulher seria a “flecha de Satã” e a “sentinela do inferno”, e por isso, o testemunho de um homem equivaleria, pelo menos, o de duas mulheres (DELUMEAU, 1988, p. p.336-337).

Convém destacar, que a bruxaria era considerada um crime feminino, pois conforme os autores de *Malleus Maleficarum* compreendiam, as mulheres tinham mais tendência à bruxaria devido à sua “luxúria insaciável”, assim como Martinho Lutero e outros escritores humanistas, todos apontavam as mulheres como seres diabólicos (FEDERICI, 2017). Nesse sentido, a fim de compreender um pouco mais de *Malleus Maleficarum*, o autor Carlos Bauer, ressalta que:

Dois inquisidores da Alemanha, pertencentes à ordem dos dominicanos, escreveram um grande código destinado aos delitos da bruxaria. O *Malleus Maleficarum*, um dos primeiros manuais de caça às bruxas, aparecido em 1486, foi o resultado intelectual de uma longa atividade contra as práticas demoníacas mágicas. Nos primeiros capítulos, os autores insistem na necessidade de acreditar na ação das maléficas e na sua colaboração com o diabo (2001, p. 20).

Nesse tocante, observa-se que ainda hoje apesar de todas as conquistas do feminismo muitas desigualdades persistem entre gerações de mulheres. Assim, como se seguissem um “roteiro para a caça às bruxas”, as novas formas de violação dos direitos das mulheres persistem, pois vive-se numa sociedade desigual quanto ao

gênero, onde o homem encontra-se, muitas vezes, no papel de dominador. Nesse sentido, a suspensão da condição das mulheres como indivíduos corroborada jurídica e politicamente na sociedade a qual, como por exemplo, ainda criminaliza o aborto, com base em preceitos religiosos e machistas, segundo a ordem patriarcal, passa assim, a negar as mulheres a afirmação e a autonomia sobre sua sexualidade e o seu corpo. Essa verificação leva-nos a refletir sobre a impossibilidade de se analisar criticamente a categoria criança sem um recorte de gênero, pois seria também ocultador do real entender que as relações entre as gerações não são atravessadas por relações de gênero (Lavinias, 1997).

Corroborando, Saffiotti (2002) analisa que o patriarcado não representa, necessariamente, o poder dos homens individualmente sobre as mulheres, mas sim da categoria social dos homens. Assim, não é exercido apenas por indivíduos do sexo masculino, pois a ordem patriarcal de gênero é tão difundida que é exercida por outros agentes sociais. Portanto, a supremacia masculina não está em sua força física, mas na aceitação coletiva de um sistema androcêntrico. Por esse motivo, a violência contra mulheres, crianças e adolescentes, é consequência de uma cultura patriarcal que valoriza a agressividade masculina, segundo a construção da masculinidade hegemônica.

Assim, a violência de gênero está presente cotidianamente em quase todas as situações, seja no âmbito público ou privado, pois a mulher ainda é a maior encarregada pelos cuidados no âmbito privado, tendo como sua a responsabilidade pelos cuidados com os filhos, com a família e a casa, e ainda encontrando falta de apoio e ajuda emocional quando desejam o divórcio dos companheiros violentos, já que, na sociedade patriarcalista existe a valorização da família, acima de tudo, especialmente, acima da saúde psicológica e física da mulher e muitas vezes, com o menosprezo com as suas vidas. No âmbito público, se perpetuam as ideias machistas, homofóbicas e que retrocedem ao progresso para uma sociedade menos violenta e democratizada quanto ao gênero, com divulgação nos meios de comunicação de conteúdos de ódio as mulheres, na política, nas leis, no mercado de trabalho, nas piadas, enraizadas em tradições culturais patriarcais e religiosas em todas as camadas da sociedade.

3 | A DOMINAÇÃO MASCULINA NO DISCURSO DO JUDICIÁRIO E A DUPLA VITIMIZAÇÃO

Contemplando todas as especificidades, é necessário que a violência cometida contra mulheres e crianças seja entendida como um fenômeno estrutural e marcado por determinações históricas de classe social, raça e gênero. Apoiando-se nos conceitos de Scott (1995), que entende o gênero como uma categoria de análise, bem como nas de Saffiotti (2002), que afirma que o poder é atribuído à categoria social dos homens, mas que cada homem pode ou não utilizá-la, podendo outros agentes sociais

desempenhar tal função. Portanto, a violência de gênero, dentro deste referencial, é um conceito amplo que tem como vítimas mulheres, crianças, adolescentes e idosos.

Nessa toada, faz-se imperioso citar, a conduta do Promotor de Justiça do Rio Grande do Sul, que chamou uma vítima de abuso sexual de mentirosa. Na audiência, o promotor acusou a vítima de mentir sobre os fatos e a chamou de “criminosa”, por ter feito um aborto, procedimento realizado com autorização judicial. Um exame de DNA no feto comprovou que o bebê era do próprio pai da menina, resultado das relações sexuais forçadas. Assim, leciona (Andrade, 2003, p. 85) que:

O sistema da justiça penal, salvo situações contingentes e excepcionais, não apenas é um meio ineficaz para a proteção das mulheres contra a violência sexual como também duplica a violência exercida contra ela.

Dessa maneira, nota-se um desencadeamento de mais violência, assim quem vem a sofrer são as vítimas. Eis, que no caso em tela, a vítima que mais sofre encontra-se em processo peculiar de desenvolvimento e agressões e violências das mais diversas maneiras podem vir a exercer grande impacto na vida da vítima, ou seja, duplicar a violência ao invés de proteger a vitimação feminina. Ressalta-se que o problema não é a postura de certos homens, mas uma postura que influencia toda a sociedade, postura essa que costuma ser marcada pela violência-como ficou demonstrado nos exemplos históricos anteriormente-, onde a mulher (e as crianças) encontram-se na posição mais fraca, sendo desprovidas de meio de reação efetivos. Nesse sentido, ensina (Sabadell, 2005, p. 281) que:

A história da violência contra a mulher no ambiente familiar começa na infância. A menina “aprende” que se trata de um ato de correção e se acostuma a aceitar a violência como algo inerente às relações familiares. É muito difícil identificar como violência aquilo que, do ponto de vista social, não é reconhecível como tal. A primeira agressão é praticada pelo ofensor e a segunda decorre da forma como a vítima é tratada pelo sistema de justiça.

Nesta temática, o que mais chama a atenção dos que analisam o julgado em tela, relativo à violência contra a adolescente, é o fato de que, o maior responsável pelo dano causado à vítima, é justamente aqueles que deveriam cuidar e zelar, ou seja, na maioria das vezes, as causas da institucionalização estão circunscritas ao universo familiar. Diante do exposto, corrobora (Andrade, 2003, p.102) que:

O sistema penal é ineficaz pra proteger as mulheres contra a violência porque, entre outros argumentos, não previne novas violências, não escuta os distintos interesses das vítimas, não contribui para a compreensão da propria violência sexual e gestão do conflito ou muito menos para a transformação das relações de gênero. Num sentido forte, o sistema penal duplica a vitimação feminina porque além de vitimadas pela violência sexual as mulheres o são pela violência institucional que reproduz a violência estrutural das relações sociais patriarcais e de opressão sexista, sendo submetidas ao julgamento e divididas.

Em face disso, é necessário defender a criminalização de comportamentos que colocam a mulher como vítima, como no caso de crimes sexuais e violência, pois o endurecimento das leis não protege a mulher, colocando a vítima à mercê da violência

institucional do sistema penal que promove o constringimento por meio da moralidade incoberta por ele. Desta forma, a figura feminina que emerge esse discurso é a da mulher emancipada, livre das amarras jurídicas, que não se submete ao poder do patriarcado, tampouco do direito penal. Isso porque os conflitos criminalizados encontram-se no espaço social e a sua judicialização não significa sua extinção (ANDRADE, 1997).

Ademais, convém lembrar que só a mulher foi classificada com o termo “honesta” em delitos do Código Penal brasileiro, os homens jamais foram denominados de tal forma pela lei. Só a mulher passou pela humilhação de dever ser judicialmente examinada pela sua “honestidade”, ocorrendo uma inversão de papéis. “A mulher pede a proteção da justiça e o legislador quer “julga-lá” para avaliar, segundo valores extremamente “sexistas”, se esta é merecedora desta tutela, eis que a vítima da agressão também deverá ser julgada para saber se merece ser protegida pela lei” (SABADELL, 2010). Certamente, tal conduta gera uma nova vitimação, portanto a mulher é duplamente vitimizada pela justiça.

Em vista disso, a melhor forma para combater a violência é ensinar a todos, sobretudo, aos que estão em formação, que homens e mulheres merecem igual respeito e consideração. Só a mudança de mentalidade, isto é, o distanciamento da cultura patriarcal permitirá o erradicação da violência contra a mulher. Assim, é necessário um processo de empoderamento, refletindo a busca pelo reconhecimento como mulheres de direito, que merecem ser ouvidas e respeitadas em suas escolhas. O acesso e uso desse poder pelas mulheres representa, assim, um desafio às relações patriarcais, principalmente no âmbito privado do ambiente familiar, uma vez que desafiam o poder do homem, ameaçando seus privilégios, sinalizando a possibilidade de mudança na relação de dominação sobre a mulher. Tal alteração proporciona às mulheres autonomia sobre seus corpos, sua sexualidade e seu direito de ir e vir e também o repúdio ao abuso sexual, à impunidade e as decisões unilaterais masculinas.

Desse modo, relações de gênero democratizadas contribuirão para reformas sustentáveis de organização social e política, conseqüentemente um papel significativo na construção de um mundo mais democrático o que significa: caminhar em direção à igualdade de participação, de poder, de recursos e, sobretudo de respeito a diversidade cultural e social, rumando para uma Justiça social global. Cabe destacar, que até a data final desse trabalho, a corregedoria do conselho nacional do ministério público não havia se manifestado sobre a análise do processo disciplinar envolvendo o promotor público.

4 | (IN)EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE VÍTIMA DE VIOLÊNCIA SEXUAL

O Estatuto da Criança e do Adolescente significou uma total ruptura com a legislação anterior que tratava da questão menorista – Código de Menores – Lei nº

6697, de 10 de outubro de 1979 – posto que adotou como referencial doutrinário o Princípio da Proteção Integral em direção oposta ao princípio da situação irregular que vigorava na legislação revogada. Percebe-se, com isso, que a preocupação com as crianças e adolescentes é algo bastante recente em nossa história.

O surgimento do interesse pelo tema só foi vislumbrado no início do século XX, e em 1989 foi aprovada e proclamada a Declaração Universal dos direitos da Criança e do Adolescente pela assembleia geral das nações unidas (ONU). A criação desta Declaração é uma marca bastante significativa, pois reconhece a existência de um padrão adultocêntrico presente entre as gerações e promove a concepção da criança como cidadão, como tal, sujeito de direitos (STREY, M.N; AZAMBUJA, M.P. R; JAEGER, F, P; p. 263). Tal diploma legal preceitua a reafirmação de esforços no plano internacional, objetivando o fortalecimento da justiça por meio da promoção e da proteção dos direitos dos menores de idade. Constata-se com Veronese (1999, p. 98) que:

Ao contrário da Declaração Universal dos Direitos da Criança, que sugere princípios de natureza moral, sem nenhuma obrigação, representando basicamente sugestões de que os Estados poderiam se servir ou não, a Convenção tem natureza coercitiva e exige de cada Estado Parte que a subscreve e ratifica um determinado posicionamento. Como um conjunto de deveres e obrigações aos que a ela formalmente aderiram, a Convenção tem força de lei internacional e, assim, cada Estado não poderá violar seus preceitos, como também deverá tomar as medidas positivas para promovê-los.

A elaboração da referida convenção levou cerca de 10 anos e contou com representantes de 43 estados membros da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. O preâmbulo, segundo Veronese (1999, p. 96) lembra “os princípios básicos, tais como a liberdade, a justiça e a paz, os quais reconhecem que toda criatura humana é possuidora de dignidade e de direitos iguais e inalienáveis”. Sem dúvida ela ratifica “o fato de que as crianças, tendo em vista a sua vulnerabilidade, necessitam de cuidados e proteção especiais; e enfatiza a importância da família, para que a criança desenvolva sua personalidade, num ambiente de felicidade, amor e compreensão” (VERONESE, 1999, p. 97).

A partir dos anos 80 que se passou a perceber realmente uma modificação no modo de lidar com a infância e adolescência no Brasil. Introduziu-se a Doutrina da Proteção Integral no ordenamento jurídico brasileiro através do artigo 227 da Constituição Federal, que declarou ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Todo esse processo acabou levando à aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Eca, que vê a criança e adolescente a partir de um princípio inovador, como cidadãos e seres em desenvolvimento, passíveis de direitos e, por conseguinte,

necessitam de proteção integral. Esclarece Veronese e Silveira (2011, p. 34) que:

são eles que irão proteger e promover o desenvolvimento integral da criança e do adolescente, devendo cada qual cumprir seu dever, desempenhar os seus papéis, objetivando assegurar a efetividade e o respeito aos direitos da criança e do adolescente

Basicamente, a doutrina jurídica da proteção integral adotada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente assenta-se em três princípios, a saber: Criança e adolescente como sujeitos de direito – deixam de ser objetos passivos para se tornarem titulares de direitos; Destinatários de absoluta prioridade; Respeitando a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Desse modo, a legislação brasileira também prevê a obrigatoriedade de notificação e a punição para os profissionais que tenham suspeitas ou identifiquem casos de crianças e adolescentes vítimas de qualquer forma de violência que não o fizerem. Tal penalidade demonstra-se pertinente ao contexto atual, visto que ainda, após a luta incansável de muitas pessoas para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes, ainda hoje, a violência contra criança encontra-se de maneira intensa.

Nessa esteira, o fator que mais chama a atenção é que a própria família, que deveria ser a principal responsável pela proteção integral de suas crianças, constitui o maior fator de risco à vida delas, ou seja, em muitos casos, o lar é a principal fonte de violência. Assim, podemos constatar, entretanto, que a cidadania para muitas crianças, nos dias de hoje, ainda está sendo garantida somente no papel (STREY, M.N; AZAMBUJA, M.P. R; JAEGER, F, P; p. 299).

Para uma melhor compreensão deste fenômeno, faz-se necessário entender, primeiramente, o que significa o termo violência. “Violência é uma palavra que tem a origem no latim *violentia*, que significa ato de violentar, constrangimento físico ou moral no qual se inclui a coerção psicológica e a coação” (LEVISKY, 2000). A violência sexual é um ato, onde o agressor afirma seu poder de dominação. Na maioria das vezes é oculta por um pacto de silêncio, estabelecido dentro da família. Vários fatores podem estar associados a esse pacto, mas o principal deles é a ideia de que os problemas tem que ser resolvidos dentro da própria família. Além disso, o fato de não saber a quem recorrer e a dependência financeira também são apontados como fatores determinantes para silenciar a situação de violência (MALDONADO, 1997). Desse modo, no julgado analisado, as atitudes da vítima corroboram com o pacto de silêncio, dado que:

Desse modo, verifica-se que ela negou a prática do estupro na intenção de proteger o ofensor pelos laços familiares que os unem, por se sentir culpada pela prisão dele, por destruir a família, o que se mostra compreensível, tendo em vista a ambivalência sentimental da criança/adolescente, a qual fica dividida entre o amor que sente pelo genitor e a raiva pela violência física ou emocional exercida por ele.

Ademais, não é raro em delitos desta espécie, os próprios parentes atribuírem à vítima a responsabilidade pela desestruturação da família, hipótese em que a criança/adolescente procura se retratar das acusações, visando a restabelecer a

unidade familiar antecedente à descoberta dos abusos.

Aqui se percebe que a vítima não contava com o apoio da mãe, a qual somente possuía interesse em resolver o *'problema'*, preocupando-se apenas em como iria sobreviver caso o réu fosse preso e como sua família seria vista na comunidade

Destarte, as mudanças sociais pelas quais a família tem passado têm colaborado para o agravamento desta situação. A separação entre o público e o privado contribuiu para o aumento da privacidade e as formas de violência acabaram se estabelecendo circunscritas no ambiente familiar, no caso exposto, o lar é a principal fonte de violência. Destaca-se assim a importância da família para o desenvolvimento da personalidade, num ambiente de felicidade, amor e compreensão, pois sem dúvida “o fato de que as crianças, tendo em vista a sua vulnerabilidade, necessitam de cuidados e proteção especiais; (VERONESE, 1999, p. 97)”. Atenta-se ao fato de que não se tem como conceituar essa prioridade, pois “é sua condição peculiar de desenvolvimento e sua conseqüente fragilidade físico-psíquica” que garantem os direitos a este grupo, “seja com relação ao atendimento de suas necessidades, seja no tocante à formulação de políticas públicas” (VERONESE & SILVEIRA, 2011, p. 34). Nesse sentido o Estatuto da criança e do adolescente em seu artigo 130 prevê:

Art. 130. Verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum.

Parágrafo único. Da medida cautelar constará, ainda, a fixação provisória dos alimentos de que necessitem a criança ou o adolescente dependentes do agressor.

Dessa forma, a Convenção da ONU de 1989 também garante mecanismos que asseguram não só os direitos em si, mas também os instrumentos para sua exigibilidade. E é justamente nesse sentido que se pretende justificar o presente trabalho, haja vista a pretensão de averiguar se os instrumentos postos a defesa do direito da criança e do adolescente está sendo efetivado no que tange a proteção de crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual, como forma de preservar e ratificar a proteção integral assegurada no Brasil e no mundo, uma vez que o seu artigo 3º prevê:

Art.3

1 – Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o melhor interesse da criança.

2 – Os Estados Partes comprometem-se a assegurar à criança a proteção e o cuidado que sejam necessários ao seu bem-estar, levando em consideração os direitos e deveres de seus pais, tutores ou outras pessoas responsáveis por ela perante a lei e, com essa finalidade, tomarão todas as medidas legislativas e administrativas adequadas.

3 – Os Estados Partes certificar-se-ão de que as instituições, os serviços e os estabelecimentos encarregados do cuidado ou da proteção das crianças cumpram os padrões estabelecidos pelas autoridades competentes, especialmente no que diz respeito à segurança e à saúde das crianças, ao número e à competência de seu pessoal e à existência de supervisão adequada.

Assim, é possível perceber que Estado conferiu também às crianças e adolescentes tratamento especial e diferenciado, respeitando o melhor interesse da criança e do adolescente objetivando sua proteção integral, sendo que tal conceito de proteção resulta no reconhecimento e promoção de direitos, sem violá-los e nem restringi-los, podendo ser esta proteção, se necessário, um meio coercitivo da intervenção estatal. Nessa seara, faz-se importante ressaltar que a Convenção dos direitos da criança e do adolescente foi responsável por definir um conjunto de direitos de natureza individual, difusa, coletiva, econômica, social e cultural, reconhecendo a vulnerabilidade da criança e adolescente, razão pela qual necessitam de cuidados e tutela especiais e estabelecendo a Doutrina da Proteção Integral. Nesse sentido, admite, em seu 9º parágrafo preambular, que “a criança, em virtude de sua falta maturidade física e mental, necessita de proteção e cuidados especiais, inclusive a devida proteção legal, tanto antes quanto após seu nascimento” (ONU, 1989).

Nesse sentido, trazem-se os ensinamentos de Pereira (2000, p. 14) “de acordo com essa doutrina, a população infanto-juvenil, em qualquer situação, deve ser protegida e seus direitos, garantidos, além de terem reconhecidas as prerrogativas idênticas às dos adultos”, ou seja, as leis internas devem garantir a satisfação de todas as necessidades das pessoas até os dezoito anos. Porém, faz-se imperioso mencionar que para algumas crianças e adolescentes essa proteção integral, - como no caso exposto-, está garantida somente no papel, muitas vêm sofrendo uma violação de direitos e a história se repetindo, contribuindo para o aumento do ciclo de violência presente no cotidiano, gerações após gerações. Portanto, “A sociedade brasileira tem uma grande tarefa diante de si: promover e consolidar uma cultura de equidade e de respeito aos direitos de todas as crianças para que elas possam crescer livres de violência, como determinam a Convenção sobre os Direitos da Criança e o Estatuto da Criança e do Adolescente” (UNICEF, 2016).

Nesse íterim, é necessário a “desnaturalização” das várias formas de violência das quais as mulheres e crianças são vítimas, tornando o desrespeito a sua pessoa, uma violação dos direitos humanos. Assim, como torna-se fundamental a desvinculação da identidade masculina, que muitas vezes ocupa o papel de patriarca, do papel de agressor, e a identidade feminina ou da criança, do papel de vítima para que todos(as) possam ocupar novos papéis e construir uma outra realidade.

CONCLUSÃO

Após ter feito um breve aparato sobre os conceitos da dominação masculina e do patriarcado no contexto da violência cometida contra mulheres e crianças, bem

como da importância dos direitos humanos que, apesar de sucinta, se faz de extrema relevância porquanto reconhece a vulnerabilidade histórica das mulheres, crianças e adolescentes, fato que os torna credora do melhor dos esforços da humanidade. Porquanto, o simbolismo de estereótipo e estigmatizante de gênero, que homens e mulheres reproduzem apresenta a polaridade de valores culturais e históricos como se fossem diferenças naturais (biologicamente determinadas) e as pessoas do sexo feminino como membros de um gênero subordinado, na medida em que determinadas qualidades, bem como o acesso a certos papéis e esferas como a política e a justiça, por exemplo, são percebidos como naturalmente ligados a um sexo biológico e não ao outro.

Dita construção social se processa, pela atribuição dicotômica e hierarquizada na esfera dos sexos, portanto é necessário ressignificar a dicotomia dos sexos homem e mulher, desconstruindo o modelo androcêntrico de sociedade e de saber e os mecanismos que, há um tempo, vem assegurando e assim, ao mesmo momento, ocultando a dominação masculina, mantendo a diferença de gênero ignorada. Percebe-se que o discurso jurídico reproduz a ordem patriarcal que estrutura a sociedade, tornando como sujeito universal o gênero masculino, pois o fato da punição se dar de maneira seletiva reafirma o gênero masculino e o patriarcalismo. O sistema, pois, ao proteger a unidade familiar e não a mulher violentada e ao tratar a vítima como mero instrumento probatório a impede de exercer o protagonismo de sua história e da resolução do conflito. Portanto, percebe-se que a caça às bruxas é um mecanismo que se repete, ainda que com outras roupagens, para que o patriarcalismo possa se reafirmar.

Assim, a trajetória percorrida até aqui nos mostra uma face interessante do contexto da violência no contexto familiar. Como se pode verificar, muitos olhares têm sido lançados sobre o fenômeno da violência contra a criança dentro da sua própria família, com elaboração de leis e práticas produzidas para proteger as crianças de intensas situações de violência, humilhação e sofrimento. Percebe-se, porém que muito pouco se avançou e uma grande parcela ainda sofre e, assim, continuam sendo abusadas sexualmente, física e psicologicamente, portanto negligenciadas em suas necessidades.

Assim só através de um estudo de gênero, que pode privilegiar a construção sociocultural e política da desigualdade entre homens e mulheres, adultos e crianças, pode-se conhecer melhor sobre a verdadeira realidade de ambos, assim como torna-se possível uma concepção renovadora e assim, transformadora das diferenças e desigualdades existentes.

Destaca-se a necessidade de uma “desnaturalização” das várias formas de violência das quais as mulheres e crianças são vítimas, tornando o desrespeito a sua pessoa, uma violação dos direitos humanos. Assim, como torna-se fundamental a desvinculação da identidade masculina como patricarca e dominador, a fim de construir uma outra realidade, caminhando em direção à igualdade de participação, de poder,

de recursos e, sobretudo de respeito a diversidade cultural e social, rumando para uma Justiça menos excludente e mais plural.

REFERÊNCIAS

GORCZEWSKI, Clovis. **Direitos Humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **O Estatuto da Criança e do Adolescente: Comentários**. Brasília: Instituto Brasileiro de Pedagogia, 1991,

PIOVESAN, Flávia. Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas Global e Regional. In. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 47-76.

UNICEF, **Convenção sobre os Direitos da Criança**, 1998. Disponível em <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>. Acesso em 08 de out. 2016.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: 1999.

____ & SILVEIRA, Mayra. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. Doutrina e Jurisprudência**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

LAVINAS, L. **Gênero, cidadania e adolescência**. In: MADEIRA, F.R. **Quem mandou nascer mulher? Estudos sobre crianças e adolescentes pobres no Brasil**. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1997.

LEVISKY, D. L. (Org). **Adolescência e violência: consequências da realidade**. São Paulo. Casa do psicólogo, 2000.

SAFFIOTI, H.I.B. **Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero**. Disponível em: <<http://www.unb.br/ih/his/gefem/heleieth1.html>>. Acesso em 01 de out.2016.

SCOTT, J. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica**. In: Educação e Realidade: Gênero e educação. Porto Alegre: UFRGS, V.20, n.2, jul/Dez 1995.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas Mãos da Criminologia: O controle penal para além da (des)ilusão**. Florianópolis: Revan/ ICC,2012.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. 2 v. Lisboa: Quetzal Editores, 2009.

MENDES, Soraia. **(Re)pensando a criminologia: Reflexões sobre um novo paradigma desde a epistemologia feminista**. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11867/1/2012_SoraiadaRosaMendes.pdf>. Acesso em 01 de out. 2016.

SABADELL, Ana Lucia. **Manual de Sociologia jurídica: Introdução a uma leitura externa do direito**. São Paulo: Editora revista dos tribunais, 2010.

FEDERICI, Silvia. **O calibã e a bruxa**. Mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Editora Elefante (tradução Sycoraux), 2017.

BAUER, Carlos. **Breve história da mulher no mundo ocidental**. 1ºed. São Paulo: Xamã, 2001.

UMA VISÃO PARTICIPATIVA NA ABORDAGEM DAS DEMANDAS SOCIAIS NOS CURSOS JURÍDICOS COMO CONDIÇÃO ESSENCIAL DE CIDADANIA

Rosane Beatris Mariano da Rocha Barcellos Terra

Professora Doutora Adjunta do Curso de Direito
da Universidade Franciscana
Santa Maria - RS

Maria Paula da Rosa Ferreira

Mestre em Direito pela Universidade Federal de
Santa Maria
Santa Maria – RS

Thomaz Delgado de David

Acadêmico do Curso de Direito da Universidade
Franciscana
Santa Maria - RS

João Antônio de Menezes Perobelli

Acadêmico do Curso de Direito da Universidade
Franciscana
Santa Maria – RS

Rafaela Bogado Melchior

Acadêmica do Curso de Direito da Universidade
Franciscana
Santa Maria - RS

Gabriel Dewes Monteiro

Acadêmico do Curso de Direito da Universidade
Federal de Santa Maria
Santa Maria - RS

RESUMO: Relaciona-se a temática do enfrentamento das demandas sociais nos cursos jurídicos em prol da formação de uma visão política participativa como condição essencial

de cidadania. Evidencia-se que, por meio do amplo referencial bibliográfico de fundamental relevância e de conhecimento ímpar, tem-se o intuito de haver demasiada contribuição para a formação de uma estrutura consistente a fim de engrandecer esta produção, sob a ótica constitucional dos direitos sociais, humanos e da implementação, gestão e efetivação de políticas públicas. O presente artigo tem como ponto de partida um aprofundamento literário quanto às Teorias da dogmática e sociologia jurídica e seu enfrentamento nos cursos jurídicos, a fim de ser estudada a formação de uma visão política participativa dos acadêmicos, como condição essencial de cidadania. E, a partir de então, ser observado o Direito e as necessidades sociais que emergem da coletividade no intuito de ampliar a visão política quanto à efetivação de políticas públicas de acordo com as necessidades sociais. Intenta-se abordar quanto à magnitude das demandas referentes ao desenvolvimento de uma ótica crítica aos estudantes nos cursos jurídicos diante da estruturação social e fomentar a percepção da importância da educação no sentido de não se perder de vista o contexto humano nas relações jurídicas. Aplicou-se o método de abordagem dedutivo e o método de procedimento monográfico e comparativo.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania. Cursos Jurídicos. Demandas Sociais. Dogmática

ABSTRACT: Relates to the issue of confronting social demands in the legal courses towards the formation of a participatory political vision as an essential condition of citizenship. It is evident that through extensive bibliographic references, of fundamental importance and odd knowledge, it has the purpose of contribute to formation a consistent structure in order to enhance this production, under the constitutional perspective of the social rights, human and implementation, management and execution of public policies. This article has as a starting point a literary deepening about the Theories of legal dogmatic and legal sociology and the approach in the legal courses, to be studied the formation of a participatory political vision of academics, as an essential condition of citizenship. And, from then, be observed the Law and the social needs that emerge from the collectivity in order to enlarge the political vision about the effectiveness of the public policies according to the social needs. Aim to approach about the demands referring to development to an vision critical to students in the legal courses before the social structure and foment the perception of the importance of education in order not to lose sight the human context in the legal relations. Was applied the deductive method approach and the method monographic and comparative procedure.

KEYWORDS: Citizenship. Legal Courses. Legal Dogmatic. Legal Sociology. Social Demands.

1 | INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo principal analisar a formação de uma visão política participativa nos cursos jurídicos, por intermédio do enfrentamento de uma abordagem das demandas que emergem da sociedade bem como o contexto humano nas relações jurídicas.

É relevante uma apresentação e fundamentação inicial a respeito de dois ramos de estudo que contribuem de forma vital para auxiliar na compreensão da completude do tema. Trata-se aqui, da apresentação de duas teorias voltadas à temática, quais sejam a Teoria da dogmática e a Teoria da sociologia jurídica que, embora, distintas, tornam-se de extrema necessidade, pois apresentam uma correlação estreita com a proposta do estudo em questão, ou seja, expor, igualmente, uma, efetiva, harmonia existente entre estes pensamentos, já que oferecem fundamentos e subsídios em prol de uma (in)formação precisa e apurada aos acadêmicos quanto ao conhecimento e adoção de posicionamentos que promovam e protejam os direitos sociais e humanos diante do universo jurídico.

Intenta-se abordar a respeito dos direitos sociais com o objetivo de se concretizar melhores condições de vida ao povo, visando à igualdade social e econômica, garantindo-se, assim, paridade de oportunidades e efetivo exercício de direitos, onde se considera as diferenças e busca-se erradicar as carências coletivas, que levam às largas distancias entre os homens, no intuito de serem garantidas condições de vida

digna às populações.

A respeito da sociologia jurídica e da dogmática jurídica, é percebido posicionamentos distintos no que tange o desenvolvimento do Direito. O presente estudo voltar-se-á ao enfrentamento das ideias de Hans Kelsen (1998), o qual pregava a completude do ordenamento jurídico, bem como o entendimento de que o Direito deveria ser encarado como norma, tendo objeto e método próprio. Esse teórico possuía convicções que remetiam contra o pensamento da sociologia jurídica, a qual compõe o outro extremo. Assim, dando suporte à outra Teoria, apresentar-se-á as percepções de Eugen Ehrlich (1986), o qual se mostrou completamente favorável à importância do Direito baseado nos interesses e necessidades da sociedade. Nessa última Teoria, é tomado como paradigma sociojurídico as relações entre Direito e sociedade, tendo como papel fundamental analisar, observar e interpretar a influência do Direito na vida dos indivíduos, incentivando-os para que alcancem uma formação crítica e mais consciente dos seus papéis enquanto cidadãos na mais ampla acepção da palavra, qual seja, cidadão representante da democracia participativa e inclusivista, considerada a partir do seu contexto social.

Em sede metodológica, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, tendo em vista que o presente estudo será conduzido a partir de premissas gerais para as particulares, o que demonstra ser o mais adequado para responder o problema de pesquisa, qual seja, a necessária aproximação das teorias da dogmática e sociologia jurídica no espaço universitário. Para além disso, utilizou-se o método de procedimento monográfico, pois foi realizada uma pesquisa bibliográfica ampla sobre o tema que será tratado e, somado ao primeiro, o comparativo, pois em várias oportunidades será imperioso estabelecer a correlação e distanciamento das teorias estudadas. Foram, também, analisadas as linhas teóricas mais reconhecidas que tratam da presente problemática, por meio do uso da documentação indireta.

Por derradeiro, ressalva-se que este artigo tem relevância e está inserido no eixo temático espaço local e inclusão social, visto que reflete um estudo direcionado em torno da abordagem das demandas sociais emergentes nos cursos jurídicos, a fim de ser obtida uma formação com uma visão política e social, que faz com que os acadêmicos busquem uma maior participação na construção do seu espaço de vida, exercendo sua cidadania e, por conseguinte, a averiguação quanto à implementação, gestão e efetivação de políticas públicas, razão pela qual, mostra-se que está estritamente relacionado à linha de pesquisa já referida.

2 | DOGMÁTICA JURÍDICA

Partindo-se da ideia positivista kelsiana, observa-se o paradigma da dogmática jurídica e, nele, é percebido, em um aspecto principal, o destaque sobrelevado pelo monismo jurídico, ou seja, a ideia de que o Direito é uma ciência jurídica que possui o Estado como única fonte, como observado quando refere a respeito da Teoria Pura

do Direito que

quanto a si própria se designa como “pura” teoria do Direito, isto significa que ela se propõe garantir um conhecimento apenas dirigido ao Direito e excluir deste conhecimento tudo quanto não pertença ao seu objeto, tudo quanto não se possa, rigorosamente, determinar como Direito. Quer isto dizer que ela pretende libertar a ciência jurídica de todos os elementos que lhe são estranhos. (KELSEN, 1998, p. 1, grifos no original).

A dogmática jurídica, assim sendo, consiste na perfeição e suficiência das leis estatais, ou seja, essas eram e, para alguns operadores do Direito ainda são consideradas completas, tomando-se como objeto do Direito as normas jurídicas e método a realçada Teoria Pura do Direito. Essa tentativa de tratar o Direito como um objeto e método próprio, trata-se do “Sentido de Pureza” pregado no livro de Kelsen, Teoria Pura do Direito (KELSEN, 1998). Ele pretendia com isso reduzir o direito a uma ciência, uma área própria, com seu “universo” próprio.

Foi com este propósito que Kelsen propôs o que denominou *princípio da pureza*, segundo o qual método e objeto da ciência jurídica deveriam ter, como premissa básica, o enfoque normativo. Ou seja, o direito, para o jurista, deveria ser encarado como norma (e não como fato social ou como valor transcendente). Isso valia tanto para o objeto quanto para o método. (COELHO, 2009, p. XV, grifos no original).

A Teoria Pura do Direito, considerada normativista, acredita que deve haver uma demarcação do estudo da lei de acordo como ela está posta. Para os seguidores desse pensamento, a lei é um “comando imperativo da vontade soberana” (KONZEN, 2010, p. 7). Esse posicionamento trás consigo o objetivo de proporcionar a sistematização e a congruência ao ordenamento jurídico.

A dogmática jurídica “adota do povo romano, o uso de jurisprudências; do povo medieval, a forma de raciocínio exegético; do jusnaturalismo, a investigação e sistematização rigorosa; do positivismo, o ideal cientificista e a objetividade científica”. (KONZEN, 2010, p. 3).

As características de construídas do paradigma da dogmática jurídica desdobram-se em quatro traços fundamentais:

- a) monismo jurídico: o Estado como única e exclusiva fonte de todo o direito [...]
- b) racionalização técnico-formal da prática jurídico-científica: o jurista tem como função descrever e aplicar as normas vigentes em certos territórios em dado período de tempo [...]
- c) busca da certeza e segurança jurídica: o direito como finalidade prática de possibilitar a decisão previsível e uniforme dos conflitos submetidos à autoridade judicial [...]
- d) crença na unidade lógico-formal capaz de equilibrar antagonismos e harmonizar interesses: o ordenamento jurídico deve ser fechado, autônomo e completo [...]. (KONZEN, 2010, p. 6-7).

De acordo com o pensamento positivista, Kelsen acreditava, em um primeiro momento, na inexistência de lacunas, devido à crença de que o ordenamento jurídico era perfeito, completo e suficiente, principalmente por derivar da Norma Hipotética Fundamental.

Porém, em um segundo momento, Kelsen acreditava que há lacunas no Direito, as quais deveriam ser preenchidas com o próprio direito (princípios gerais do direito). Esse

período ficou conhecido como hermenêutica kelsiana, que se refere à interpretação do próprio Direito, podendo essa ser autêntica, quando feita por autoridade competente e não autêntica, quando feita por cientistas jurídicos e pessoas em geral.

Para Kelsen, o sistema de normas era organizado em dois sistemas: sistema estático, regulador da conduta humana, “relaciona as normas a partir de seus conteúdos ou regras de competência” (COELHO, 2009, p. 4); e sistema dinâmico, que se refere ao processo de produção e aplicação da norma.

A proposta principal de Kelsen dizia que

apreender algo juridicamente não pode, porém, significar senão apreender algo como Direito, o que quer dizer: como norma jurídica ou conteúdo de uma norma jurídica, como determinado através de uma norma jurídica; a conduta humana só o é na medida em que é determinada nas normas jurídicas como pressuposto ou consequência, ou - por outras palavras- na medida em que constitui conteúdo de normas jurídicas. (KELSEN, 1998, p. 50).

Dessa forma, pode-se dizer que de acordo com o viés da dogmática jurídica, a teoria positivista moderna kelsiana apresenta a ideia de que só é Direito o que é norma, o que provém do Estado, sendo as leis estatais consideradas completas e suficientes.

Todavia, a teoria de Kelsen embora acredite na completude do ordenamento jurídico, apresenta limitações. Dizer que a teoria kelsiana entende a origem da norma pode tornar-se insuficiente.

Kelsen apresentou excelentes teorias que explicavam diversos assuntos a respeito do Direito. Contudo, ainda não é compreendida a origem da norma jurídica que compõe o ordenamento jurídico, pois o surgimento é tratado a partir da explicação da existência de uma Norma Hipotética Fundamental, a qual se torna abrangente e refere-se à norma que vai dar validade a todo o ordenamento jurídico. Porém, torna-se de difícil compreensão, inclusive dentro do processo científico, uma proposta subjetiva dentro de um ideal extremamente normativista, que acredita que o direito deve ser “uma ordem social coativa, impositiva de sanções, o qual se difere da moral”. (COELHO, 2009, p. 28).

Neste sentido, parte-se, a seguir, para análise a respeito da Teoria da sociologia jurídica.

3 | SOCIOLOGIA JURÍDICA

Ao abordar-se sobre sociologia jurídica, na contramão do pensamento de que a dogmática constituía o único modelo possível da ciência jurídica, é relevante citar-se às ideias de Eugen Ehrlich, o qual tratava que “o fundamental no desenvolvimento do Direito não está no ato de legislar nem na jurisprudência ou na aplicação do Direito, mas na própria sociedade.” (ERLICH, 1986, p. 7). Segundo ele, o Direito vivente “regula toda a vida social” (TREVES, 2004, p. 120).

Para Ehrlich, o direito vivente consistia no direito praticado na sociedade, tendo

esse, fontes diversas. Assim, em uma época em que muitos pensadores e juristas defendiam a ideia positivista de Kelsen, a respeito do normativismo jurídico, da dogmática jurídica, as ideias de Eugen Ehrlich (1986) a respeito do direito vivente, foram consideradas até certo ponto “revolucionárias” e inovadoras. Para ele, o direito vivente consistia no direito praticado na sociedade, tendo esse, fontes diversas:

Em primeiro lugar, o moderno documento jurídico (sentença judicial, documento negociável), em segundo, a observação direta da vida social, das trocas, dos hábitos, dos costumes de todos os grupos, não somente daqueles reconhecidos juridicamente, mas também daqueles ignorados ou esquecidos pelo direito. (TREVES, 2004, p. 120).

Ehrlich (1986) apresentou a ideia de um paradigma sociojurídico, ele pregava a respeito da existência de um direito livre, que consiste no posicionamento contra a identificação do Direito com o direito do Estado, e, desfavorável à completude do ordenamento jurídico. A sociologia jurídica tem como principais aspectos:

A jurisprudência sociológica: reais efeitos das leis em aplicação; o realismo jurídico: supunha ser impossível fazer leis adequadas sem conhecer o contexto social na qual elas operariam; e, a abordagem sociológica: ao invés de tratar o direito autonomamente, procura conectá-lo a outros aspectos da sociedade.” (KONZEN, 2010, p. 8).

O ponto principal do paradigma sociojurídico é a ideia de pluralismo jurídico, ou seja, o pensamento da existência de diversas fontes do direito, sendo o Estado uma das fontes possíveis, mas não a única.

O material que está sujeito à interpretação e à descrição vai além das normas jurídicas oficiais vigentes em um ordenamento estatal, contemplando dados empíricos acerca de questões como os comportamentos dos atores envolvidos na produção normativa, a consciência jurídica das pessoas, os efeitos que as normas exercem na sociedade e os processos de tomada de decisão (KONZEN, 2010, p. 8).

É importante destacar a essencial distinção que foi feita por Ehrlich em relação às normas jurídicas e os preceitos ou proposições jurídicas. Para ele, a norma jurídica é uma “determinação jurídica transformada em ação” (EHRlich, 1986, p. 36), considerada parte do “direito vivo” (EHRlich, 1986, p. 36), tendo seu surgimento a partir dos “fatos do direito e fatos sociais, tais quais, hábito, domínio, posse, declaração de vontade e testamento.” (TREVES, 2004, p. 120). Para Ehrlich, “o direito vivo está em constante mutação” (EHRlich, 1986, p. 45).

A respeito da prescrição ou proposição jurídica, pode-se dizer que “é a redação de uma determinação jurídica em uma lei ou código” (EHRlich, 1986, p. 36), o que compõe o que Ehrlich (1986) chama de “direito morto”, juntamente com as leis estatais. Para ele, as normas efetivas, ou seja, as leis que movem a vida social eram encontradas através de uma intersecção entre o “direito morto e o direito vivo”. Por fim, para que não houvesse um domínio do “direito morto sobre o vivo”, dever-se-ia utilizar a norma de maneira diferente da “imaginada” pelo legislador, ou seja, não somente a aplicação da norma provinda dos códigos, mas sim a contextualização social do

Direito (o Direito e suas relações).

Nesse desiderato, quando se fala em Estado

de um ponto de vista geral, e particularmente do ponto de vista do direito, é um simples órgão da sociedade porque é a vontade da sociedade e somente essa vontade, para qual o Estado deve atuar e contra qual o Estado não pode agir e á a força da sociedade, e somente essa força, que pode fornecer o sustento necessário aos instrumentos coativos do Estado para tornar eficazes as normas de direito por este emanada. (TREVES, 2004, p. 122).

Isso posto, observa-se que a sociologia do Direito tem como propósito explorar os efeitos da lei estatal na sociedade e analisar a produção do Direito observando a questão cultural e as interações entre Direito e Sociedade.

4 | CONSONÂNCIA ENTRE A DOGMÁTICA E A SOCIOLOGIA JURÍDICA EM PROL DA FORMAÇÃO ACADÊMICA CRÍTICA PARTICIPATIVA: CONDIÇÃO DE CIDADANIA

Para a sociologia jurídica, que corrobora a teoria de Eugen Ehrlich (1986), é imprescindível o estudo do Direito e suas relações por meio da observação da conjuntura e circunstâncias sociais que emanam da coletividade.

Isto posto, é mister discorrer quanto à necessária consonância entre a dogmática e a sociologia jurídica, com o propósito de ser obtida uma formação acadêmica crítica participativa de forma íntegra e apropriada, que esteja em conformidade com o contexto social em que se vive, com a intenção de dar ciência aos acadêmicos quanto aos objetivos coletivos e, assim, ser promovida a coesão social. Neste sentido, “é indispensável não perder de vista o contexto humano em função de que se elabora a ordem jurídica e se deve aplicar o Direito e não simplesmente a lei”. (AZEVEDO, 2000, p. 24).

Além disso, a necessidade de um equilíbrio entre as duas teorias citadas é de extrema importância, principalmente, na sociedade contemporânea em que se vive. Faz-se necessário, a busca pela adequação da norma com a realidade vivida, pela valoração, de igual maneira, dos novos direitos, pela procura de uma harmonização da norma com o reflexo da cultura social e a busca pela concretização da norma e não, somente, sua previsão no Código, ou seja, não somente sua construção jurídica abstrata.

Quando se discute a relação entre sociologia jurídica e dogmática no universo acadêmico, o pólo sociológico tende a ser o mais frágil, sendo, em grande parte, apenas estudado nos primeiros semestres dos cursos de Direito, em matérias relacionadas à sociologia. Porém, a preocupação da importância dessa matéria para o meio jurídico está fazendo com que o uso, somente, da dogmática, seja questionado. Portanto, mostra-se que se faz necessário que ambas as teorias sejam analisadas conjuntamente a fim de se complementarem.

Desta maneira, faz-se necessário uma melhor abordagem nas universidades a respeito não só da teoria da dogmática jurídica, a qual possui o predomínio no nível superior, mas também, da teoria sociológica jurídica, pois é fundamental o

convívio com ambas e, por conseguinte, serem tratadas em consonância, a fim de que sejam, cada vez mais, formados aplicadores do Direito, conscientes da importância da questão humanística, social, política e cultural para a sociedade, até mesmo no que se refere à efetivação de políticas públicas, em observância às fases presentes do ciclo das políticas públicas, quais sejam: a percepção e a definição de problemas; a inserção na agenda política; a formulação; a implementação e a avaliação das políticas públicas específicas e colaboradoras para tal desiderato (SCHMIDT, 2008).

Compreende-se que o estímulo a uma interação entre Estado e sociedade é substancial “para os fins de fomentar, e mesmo viabilizar, uma maior articulação de possibilidades implementadoras das condições objetivas à interlocução social reflexiva” (LEAL, 2006, p. 41).

Analisando-se as políticas públicas como instrumentos de efetivação dos direitos sociais, verifica-se que a gestão e implementação destas políticas, visando às demandas do povo, devem ocorrer através da interação entre Estado e sociedade, considerando-se sempre os objetivos da coletividade, buscando-se, assim, efetivar as demandas que emergem da sociedade.

Entende-se que deve ser analisado o Direito diante das exigências sociais coletivas com a finalidade de ser formada uma visão política participativa aos acadêmicos, principalmente no que se refere à efetivação de políticas públicas de acordo com as necessidades sociais, como condição do exercício da cidadania. Deste modo, prevê Daniel Mitidiero (2009) que se faz necessário “acordar do sono dogmático”, ou seja, observar a relevância e adequação dos casos com a realidade social, dispõe este autor que é fundamental assegurar que os casos que tramitam na justiça não considerem somente “o processo como fenômeno técnico, como algo em larga medida independente de fatores culturais” (MITIDIERO, 2009, p. 24). E, além da questão dos processos judiciais, estende-se à busca da compreensão a respeito das políticas públicas que atentem às pretensões sociais e às previsões constantes no ordenamento jurídico como forma de efetivação da cidadania.

Para o cidadão é muito relevante que conheça e entenda o que está previsto nas políticas que o afetam, quem as estabeleceu, de que modo foram estabelecidas, como estão sendo implementadas, quais são os interesses que estão em jogo, quais são as principais forças envolvidas, quais são os espaços de participação existentes, os possíveis aliados e os adversários, entre outros elementos (SCHMIDT, 2008, p. 2.308).

Desta forma, depreende-se que a percepção a respeito das políticas públicas envolve o entendimento a respeito dos programas e medidas governamentais que buscam a concretização e garantias dos direitos sociais, de forma que sejam interpretadas as “políticas públicas como um tema que invade a ação governamental, e não está limitada à legislação, ordens executivas, regras e regulação – portanto, aos

instrumentos formais desse agir do poder” (VALLE, 2009, p. 36).

A necessidade de uma harmonia entre a teoria normativista, que prega a dogmática jurídica e a sociologia jurídica, que valoriza a questão social é, atualmente, algo que deve ser observado no ensino jurídico brasileiro, de modo que os acadêmicos sejam instigados a refletirem quanto às múltiplas realidades sociais expressivas da coletividade, e, por conseguinte, possam articular planos distintos de trabalhar com as questões sociais emergentes, por meio de uma consideração sistemática, a fim de haja uma formação crítica participativa dos estudantes, a qual refletirá no exercício da cidadania por meio da participação na vida pública ao ser exigido e reivindicado a implementação de políticas públicas efetivas para satisfação das necessidades e anseios sociais e individuais.

Por isso, “impõe-se romper com esta visão atomizada do direito, vendo-o, ao revés, em suas diversas expectativas, respeitando a especificidade de cada uma, mas integrando-as, de modo a ver o direito por inteiro, no plano histórico global” (AZEVEDO, 2000, p. 23).

Isso posto, é de vultosa relevância que “o direito, sem se descuidar de sua dogmática, já conquistada, deve ser encarado, precipuamente, como um instrumento a serviço do direito material, atento as necessidade sociais e políticas de seu tempo”. (MITIDIERO, 2009, p. 34).

Daí por que, quando hoje se afirma o caráter cultural do direito, sublinham-se justamente as características de humanidade, socialidade e normatividade do jurídico, frisando-se a gênese axiológica e cultural de nossa ciência. A ligação entre sistema cultural e sistema jurídico é hoje insuprimível do horizonte do jurista. (MITIDIERO, 2009, p. 27).

Dessa forma, depreende-se que, na atualidade contemporânea, devido às distintas demandas sociais presentes, deve-se atentar que nas universidades se faz necessário a efetivação de um ensino que proporcione um aprofundamento, por parte dos acadêmicos, a respeito das teorias da dogmática e da sociologia jurídica, para que possam vir ser utilizadas e adequadas ao contexto em que se vive, atentando-se à função essencial do Direito no sentido de garantir e proclamar a vida em sociedade e, desta maneira, proporcionar maior envolvimento e participação dos cidadãos, para que assim sejam formados aplicadores do Direito, cientes da importância de uma adequação entre a norma e as necessidades sociais.

Diante disso, o que se verifica é que nunca, como hoje, a participação popular foi colocada em tão grande relevo na ordem dos pré-requisitos para a efetiva realização da democracia (PEREZ, 2004). Neste sentido aborda Schmidt que:

As políticas públicas coordenadas por agentes comprometidos com métodos democráticos e respeito às redes sociais, preocupados em aumentar a confiança social e a autoestima dos cidadãos, garantindo os arranjos institucionais adequados e a participação popular nas decisões, terão o efeito de incrementar o capital social existente nas comunidades. Com isso, criam-se condições apropriadas para a viabilização do desenvolvimento e da democracia (SCHMIDT, 2003, p. 455).

Destarte, é necessária a fomentação dos acadêmicos na formação de uma visão político participativa, a partir do viés da dogmática analisado com a sociologia jurídica, com o propósito de serem conduzidos a uma maior participação na construção de um espaço de vida, como condição essencial de cidadania.

Assim sendo, atenta-se quanto ao necessário equilíbrio que deve haver entre os anseios coletivos e as previsões do ordenamento jurídico na formação acadêmica de forma plural e transdisciplinar, de modo que os estudantes sejam instigados a observar os ensinamentos doutrinários e legais em consonância às exigências estatais e sociais.

5 | CONCLUSÃO

Diante do que fora exposto, observa-se que é imprescindível um ensino jurídico que fomente a reflexão quanto à problemática das demandas sociais com o objetivo de instigar a busca pela igualdade material, integração e cooperação social.

Assim, é também relevante um ensino jurídico que potencialize o sentido crítico aos educandos, no intuito de ser superado o individualismo, intrínseco ao ser humano e aprimorado uma concepção inclusiva, assim como também a promoção do desenvolvimento de uma visão de mundo interativa.

A interação Estado-sociedade é de fundamental importância para que sejam promovidas modificações sociais, por meio (e valendo-se) da implementação e gestão de políticas públicas, de acordo com as necessidades da sociedade.

Alguns doutrinadores ainda questionam a consonância entre a dogmática e a sociologia jurídica, dessa forma, merece ser destacado que a questão social não tem o papel de minimizar a aplicação da norma estatal na sociedade, bem como a norma jurídica possui limitações na sua concepção e no seu funcionalismo. Deste modo, o ensino combinado entre a dogmática e a sociologia jurídica deve ser considerado como um relevante instrumento de efetivação dos direitos sociais.

A frequente discussão e a tentativa de se provar uma teoria ideal, acarreta, por muitas vezes, uma dissipação de estudos, os quais não conduzem a finalidades maiores. E, ignorar uma dessas teorias, que são fundamentais à nossa sociedade, torna-se um equívoco, pois ambas possuem seus méritos e devem ser ministradas. Portanto, faz - se necessário uma harmonia entre essas teorias, para que, no que tange o ensino jurídico, seja difundido a relevância do caráter participativo da coletividade em prol dos interesses dos indivíduos e dos grupos sociais em observância às regras jurídicas e os anseios da sociedade.

Nas faculdades de Direito, no Brasil, tem-se a maior institucionalização da pura dogmática jurídica, sendo muitas vezes insuficiente e minimizado o emprego do paradigma da sociologia jurídica, que, geralmente, é tratada apenas em matérias propedêuticas, enquanto à questão normativa tem o predomínio nas cadeiras no transcorrer do curso de Direito. À vista disso, torna-se necessário que haja uma

maior atenção em relação à questão social, para que a convivência em entre Direito e sociedade venha a ser mais humana.

Dessa forma, torna-se claro a necessidade de uma possível consonância entre os ideais pregados por autores tão distintos como Hans Kelsen e Eugen Ehrlich, citados no corpo do artigo, para que, assim, seja aplicada não somente a norma estatal positivada, mas que, também, seja considerado o contexto social vivido e as questões humanísticas que emergem na coletividade.

Isso posto, entende-se que a ideia de se estudar a respeito das demandas sociais nos cursos jurídicos como forma de proporcionar uma visão participativa por parte dos acadêmicos de modo a efetivar o exercício da cidadania, é fundamental no que tange a conscientização dos estudantes a respeito das problemáticas sociais de maneira que seja percebido a prática cidadã a partir do envolvimento coletivo em um plano material e não apenas formal.

Em sede de linhas conclusivas, acentua-se que o referido artigo buscou, a partir de um viés constitucional e, igualmente considerando os estudos destinados aos direitos sociais e humanos no ensino jurídico e a promoção de um sentido crítico na academia, fomentar na vida acadêmica uma proposta, voltada aos discentes, que os instigue a uma imperiosa e permanente busca pela compreensão e sedimentação de uma visão cooperativa e atuante, promovendo, por meio de políticas públicas o despertar para uma visão política participativa como condição essencial de cidadania de acordo com as necessidades sociais.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Aplicações do Direito e contexto social**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Para entender Kelsen**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

EHRlich, Eugen. **Fundamentos da sociologia do Direito**. Trad. de René Ernani Gertz. Brasília: Universidade de Brasília, 1986, c1967. Título original: Grundlegung der Soziologie des Rechts.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KONZEN, Lucas Pizzolatto. **A ciência jurídica na encruzilhada: uma reflexão sobre paradigmas**. Revista Sociologia Jurídica, 2010.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. LEAL, R. G.; REIS, J. R. (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Edunisc: Santa Cruz do Sul, 2008. Tomo 8.

SCHMIDT, João Pedro. Capital social e políticas públicas. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos Sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003. Tomo 2.

TREVES, Renato. **Sociologia do Direito: origens, pesquisas e problemas**. Tradução Marcelo Branchini. Barueri, SP: Manole, 2004.

VALLE, Lúcia Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E A EXPERIÊNCIA “O MP VAI ÀS RUAS”, DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA, EM 2010

Alex Sandro Teixeira da Cruz

Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul),
Içara/SC

Centro Universitário Barriga Verde (Unibave),
Orleans/SC

André Garcia Alves Cunha

Centro Universitário Barriga Verde (Unibave),
Orleans/SC

RESUMO: O presente artigo aborda a utilização da audiência pública enquanto importante instrumento de participação popular, vislumbrando esta [a participação popular] como contributo para as decisões de Estado, permitindo que o povo, chamado a opinar, possa auxiliar autoridades e instituições públicas na qualificação do desempenho de suas atividades, e consubstanciando aquela [a audiência pública] um dos mecanismos consagradores da democracia participativa. Tendo a audiência pública previsão em largo espectro da ordem jurídica brasileira, ainda que não possua lei regulamentadora de sua convocação e condução, podem as instituições servir-se do paradigma contido na Resolução 82 do CNMP como instrumento para sua operacionalização. O exemplo do MPSC, em 2010, com a experiência “O MP vai às ruas”, bem retrata a importância da audiência pública como mecanismo de captação de informações

e coleta de opiniões para o encaminhamento de soluções para os problemas da comunidade. O trabalho segue método dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia participativa. Audiência pública. “O MP vai às ruas”.

ABSTRACT: The present article discusses the use of the public audience as an important instrument of the popular participation, viewing this (the popular participation) as a contribution to State decisions, allowing the people, called to issue its opinion, can assist public authorities and institutions in the performance qualification of its activities, and consubstantiating that (the public audience) of the consecrators mechanisms of participatory democracy. Having, the public audience, prediction on a broad spectrum of the Brazilian legal system, even though it does not have a regulatory law for its convocation and conduction, institutions can serve of the paradigm contained in Resolution 82 of the National Council of Brazilian Public Ministry (CNMP) as an instrument for its operationalization. The example of the Public Ministry of Santa Catarina State (MPSC), in 2010, with the experience “The MP goes out side”, well portrays the importance of public audience as a mechanism for gathering information and collecting opinions for the forwarding of solutions to the problems of the community. The work was made by deductive

method and by bibliographic and documental research.

KEYWORDS: Participatory democracy. Public audience. “The Public Ministry goes out side”.

1 | INTRODUÇÃO

A despeito de a ordem constitucional brasileira inaugurada em 5 de outubro de 1988 edificar sua matriz democrática através da representação (democracia representativa), ao mesmo tempo manteve instrumentos de participação popular, pelos quais o povo exerce diretamente sua soberania. Três desses mecanismos encontram-se expressados no art. 14 da Constituição da República (plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis), havendo, no entanto, outros contidos no texto da própria Carta (ação popular e Tribunal do Júri, por exemplo), entre eles a audiência pública, contemplada no inc. II do § 2º do art. 58 (BRASIL, 1988) e em vasto número de dispositivos infraconstitucionais.

Diante do largo espectro de previsão da audiência pública na tomada de decisões de interesse social, dedica-se o presente artigo a melhor compreendê-la sob os pontos de vista teórico, doutrinário e normativo. O método utilizado é o dedutivo, a partir da análise da audiência pública como um dos instrumentos de participação popular, inclusive ilustrando-se o trabalho com estudo de caso. A técnica de pesquisa é bibliográfica e documental, esta mediante a análise das atas das audiências públicas relativas à experiência “O MP vai às ruas”, arquivadas no Ministério Público de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2010a, 2010b, 2010c e 2010d).

O trabalho inicia pela compreensão da audiência pública como uma das ferramentas, disponibilizadas ao conjunto da cidadania, imanentes ao conceito de democracia participativa. Nesse estágio, incursiona-se na vinculação da audiência pública à ideia de participação popular, seguindo-se um apanhado exemplificativo de diplomas normativos que, no Brasil e no estado de Santa Catarina, contemplam a realização do ato como parte do processo decisório, finalizando-se essa parte com a análise do aspecto litúrgico que envolve a audiência pública, utilizando-se o paradigma da Resolução n. 82, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) (BRASIL, 2012).

A etapa seguinte, que trata da ilustração do artigo com estudo de caso, analisa a experiência do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), no ano de 2010, com o projeto “O MP vai às ruas”, envolvendo um conjunto de esclarecimentos iniciais sobre a experiência, em especial a concepção do projeto e a preparação dos eventos, sequenciado pela descrição das rotinas utilizadas nas quatro audiências públicas realizadas em comarcas do estado e, por fim, compilando-se dados numéricos referentes aos resultados obtidos em termos de participação popular.

No epílogo do artigo, apresenta-se as conclusões relacionadas à pesquisa.

2 | A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

O vocábulo “audiência” advém do verbo latino *audire*, que tem o sentido de ouvir, escutar. Dessa forma, quando a associada à palavra “pública”, tem-se que a audiência pública é um ambiente destinado a ouvir o povo, buscando informações junto à população ou colhendo sua opinião sobre algo. Conforme João Batista Martins César (2011), constitui ferramenta disponibilizada aos órgãos públicos para, no âmbito das atribuições de cada qual, promover a interação dialógica entre os atores sociais, no sentido de alternativas e soluções aos reclamos relacionados a questões de significativo interesse público, podendo a audiência pública também servir para outros fins, como captação de informações, coleta de provas sobre fatos, além de comportar, ainda, proposições e críticas à atuação das autoridades e do Estado.

Por certo, a razão de ser da audiência pública encontra assento no próprio princípio democrático. Toda democracia há de edificar mecanismos de participação popular, considerando-se estar em sua raiz principiológica, como antes dito, todo poder emanar do povo. Na verdade, constitui ato voltado a um amplo debate com os atores sociais, na busca de engajamento para a solução de inquietudes vividas pela sociedade (CÉSAR, 2011), compreendendo-se o diálogo entre os interessados, que ela permite, como significativa via de reflexão e análise acerca do melhor encaminhamento para os problemas inerentes à própria coletividade.

Há quem enxergue no art. 23.1 do Pacto de San José da Costa Rica, ratificado em nosso país através do Decreto n. 678 (BRASIL, 1992), ao determinar que todos os cidadãos têm o direito de “participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos”, a legitimação continental da audiência pública como instrumento de participação social. É, *v.g.*, o que preconiza Maria Goretti Dal Bosco (s/d), invocando Agustín Gordillo, reportando haver decisões na jurisprudência argentina anulando atos que deixaram de contar com audiência pública antes de sua edição, complementando que esse direito popular de ser ouvido está implícito no citado preceito do Pacto.

Em suma, a audiência pública traduz instrumento muito rico de consagração da democracia participativa, permitindo que a sociedade transcenda ao conformismo com a tomada de decisões apenas pela via representativa (em que o corpo social, encerrado o processo eleitoral, se converte em mero espectador das decisões dos eleitos), e chame para si a responsabilidade, se não necessariamente pela dicção da palavra final, ao menos por aportar subsídios que poderão ser considerados pelas autoridades competentes para a tomada de suas decisões. Como bem salientam Sabsay e Tarak, em oportuno reporte de Hugo Nigro Mazzilli (1999), a audiência pública resgata a sociedade de uma posição passiva e letárgica, lhe permitindo assumir um papel de protagonismo, com a compatibilização da diversidade de opiniões e conhecimento mútuo entre os diferentes segmentos sociais, implicando, em última análise, em agregação de qualidade à gestão pública.

No Direito pátrio, encontra ela [a audiência pública] guardada em distintos diplomas normativos, tais como o inc. II do § 2º do art. 58 da Constituição (BRASIL, 1988), pelo qual é facultado às comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, em razão da matéria de sua competência, realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; o inc. IV do parágrafo único do art. 27 da Lei federal n. 8.625 (Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados) (BRASIL, 1993), preconizando que, no exercício de suas atribuições, poderá o *Parquet* promover audiências públicas; e os arts. 32, 34 e 35 da Lei federal n. 9.784 (BRASIL, 1999), que prevê a possibilidade de realização de audiência pública para debates sobre a matéria tratada, antes da tomada de decisão no âmbito do processo administrativo federal.

No Estado de Santa Catarina, o inc. II do § 2º do art. 47 da Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989), a exemplo da Constituição da República, prevê que às comissões da Assembleia Legislativa cabe realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; o inc. XVI do art. 82 da Lei Complementar estadual n. 197 (Lei Orgânica do Ministério Público de Santa Catarina) (SANTA CATARINA, 2000) assinala, dentre as funções institucionais do *Parquet* catarinense, “realizar audiências públicas sobre temas afetos a sua área de atuação, visando dirimir, prevenir conflitos e buscar soluções, envolvendo a sociedade civil e os setores interessados”.

Tal qual se percebe, portanto, a audiência pública, como instrumento de participação social, encontra largo espectro dentre as previsões normativas, em diferentes níveis da Administração Pública brasileira. E, a despeito de os órgãos públicos, em tais audiências, não se submeterem obrigatoriamente à vontade da sociedade, estão eles abertos para ouvir a todos e também colaborar na busca de soluções menos traumáticas (CÉSAR, 2011).

Do ponto de vista litúrgico, embora na ordem jurídica brasileira inexista lei (*stricto sensu*) estabelecendo qualquer espécie de procedimento para o ato, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n. 82 (BRASIL, 2012), a regulamentando ao menos no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados, sendo esse o normativo que, desde então, é adotado pelo *Parquet* nacional para a condução dos eventos com participação popular direta, podendo servir como paradigma, com as devidas adaptações, inclusive para outras instituições, órgãos e corporações que também delas se sirvam em meio ao desempenho de seus misteres.

Em linhas gerais, nos termos da Resolução, as audiências públicas promovidas pelo Ministério Público servem para auxiliar nos procedimentos sob sua responsabilidade e para a identificação das variadas demandas sociais (art. 1º, *caput*), devendo elas serem realizadas através de reuniões abertas a qualquer cidadão, para a coleta de dados e opiniões acerca de problemas que envolvam direitos e interesses transindividuais, sempre na perspectiva da busca de substratos que possam auxiliar o órgão, com as respectivas atribuições, na tomada de suas decisões e encaminhamentos relativos à matéria objeto da convocação (art. 1º, § 1º). É permitido, inclusive, que a instituição receba auxílio financeiro de entidades públicas para o custeio das

audiências públicas, sempre mediante termo específico de cooperação e sucedido pela competente prestação de contas (art. 1º, § 2º).

A convocação da audiência pública, pelo Ministério Público, se dá mediante edital, cujo conteúdo envolve, no mínimo, data, hora e local do evento, assim como a finalidade do ato, os mecanismos de cadastro dos expositores e a forma de participação do público presente (art. 2º). A publicidade, por óbvio, é imperiosa, sendo a publicação do edital facultativa no Diário Oficial e obrigatória no sítio eletrônico do Ministério Público, assim como a fixação de cópia na respectiva unidade, com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis (art. 3º). Se for possível antever que o objeto da audiência pública possa dar ensejo à atuação de outros órgãos do Ministério Público (além daquele que a convocou), também deverão estes ser cientificados, com a mesma antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis (art. 5º).

Da audiência pública deve ser elaborada ata circunstanciada, em até 5 (cinco) dias a contar de sua realização. A ata e seu extrato são encaminhados ao Procurador-Geral da unidade no prazo de outros 5 (cinco) dias após sua lavratura, para o devido conhecimento, sendo também, dela, afixada cópia na sede do órgão responsável pela convocação do ato e, ainda, publicada cópia no sítio eletrônico do Ministério Público, devendo os inscritos e participantes que tenham cadastrado seu correio eletrônico dela serem comunicados (art. 4º).

Ao término dos trabalhos que ensejaram a audiência pública, o órgão do Ministério Público deverá gerar um relatório, em que poderá constar a sugestão de providências a serem adotadas, dentre as quais o arquivamento da investigação, a celebração de termo de ajustamento de conduta, a expedição de recomendação para que o responsável solucione o problema, a instauração de inquérito policial (no caso de detecção de crime), a propositura de ação civil pública e, ainda, a divulgação de propostas de outras soluções ou providências, em prazo razoável, em conformidade com o grau de complexidade da matéria (art. 6º).

A Resolução ainda enfatiza o caráter apenas consultivo (e não vinculativo) das deliberações, opiniões, sugestões, críticas e informações coletadas em audiência pública, sempre dentro do propósito de subsidiar o Ministério Público em sua atuação, tendo por foco honrar o princípio da eficiência e consagrar a participação popular na condução dos interesses públicos (art. 7º).

Como se percebe, trata-se de regramento que tem por objetivo dar vida ao fundamento constitucional da democracia participativa, de modo a permitir à sociedade trazer sua voz, em um ambiente próprio para tanto, acerca de questões que lhe inquietam e que podem ter soluções encaminhadas pela via da atuação do Ministério Público, instituição que, em derradeira análise, conforme determina a própria Constituição, é a defensora da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis.

3 | ESTUDO DE CASO: A EXPERIÊNCIA “O MP VAI ÀS RUAS”, DO MPSC, EM 2010

3.1 Esclarecimentos iniciais sobre a experiência

Malgrado tenha sido descontinuada nos anos seguintes, em 2010 o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) protagonizou rica experiência de participação popular. Não houve a adoção de um programa formal de aproximação com as comunidades das comarcas onde atua, e sim uma experiência-piloto através de audiências públicas denominadas “O MP vai às ruas”. O propósito da experiência restou bem claro no início de cada audiência pública, quando era informado à comunidade que

“Esta audiência pretende servir para sensibilização e mobilização dos diversos setores da comunidade, que nesse espaço democrático poderão expressar seus anseios e opiniões, permitindo a coleta de informações e a construção de propostas de enfrentamento às questões públicas aqui debatidas, que envolvam interesses da coletividade, caracterizando-se como uma importante estratégia de atuação institucional do Ministério Público.” (2010a, 2010b, 2010c e 2010d)

A concepção da experiência nasceu no então denominado Centro de Apoio Operacional da Cidadania e Fundações (CCF), à época coordenado pelo promotor de justiça Luiz Fernando Góes Ulysséa, na gestão do então procurador-geral de justiça Gercino Gerson Gomes Neto. Como o próprio prólogo das audiências deixava claro, a pretensão era de ouvir o conjunto da cidadania presente em cada ato, buscando o Ministério Público inteirar-se das principais aflições da comunidade e permitir a edificação de propostas para enfrentar-se os problemas detectados no campo dos interesses sociais, em identidade com o projeto básico da experiência, cujo objetivo era definido como o de “desenvolver uma atuação mais efetiva do Ministério Público em consonância com os anseios da sociedade local, visando à garantia dos direitos sociais da população, mediante o acesso às políticas públicas”.

As audiências públicas eram preparadas mediante contribuição mútua entre a Procuradoria-Geral de Justiça, o CCF e os promotores de justiça locais. Havia um *check list* desenvolvido para todos os eventos, relativo aos aspectos físicos, logísticos e humanos do possível local, envolvendo itens de legalização (alvará de funcionamento), de segurança (estacionamento, extintor de incêndio, gerador ou luz de emergência, iluminação e sinalizações de entradas e saídas), de operação (cadeiras, aparelhos e equipamentos de som, amplificadores, microfones, extensão elétrica, mesas de recepção, de som e de honra, projetor, rede de acesso à *internet*, tomadas e interruptores), sanitários (instalações sanitárias e pontos de água), de conforto (ar condicionado, ventiladores e bombona de água), de acessibilidade (grau de acessibilidade do local) e de pessoal (para operação dos equipamentos de som e para a limpeza do local após a realização do ato).

Definido o local, era feita uma reunião preparatória, contando sempre, no mínimo, com o coordenador do CCF e com o promotor de justiça da comarca. Nesta reunião

eram definidas as rotinas a serem adotadas para a condução da audiência pública e as formas de estímulo à maior participação possível da comunidade, mediante ampla divulgação nos meios de comunicação locais e regionais.

Dessa forma, a experiência contou com a realização de quatro audiências públicas, em quatro distintas regiões: Araranguá, no sul do estado; Itapoá, no norte; Dionísio Cerqueira, no extremo-oeste; e Itá, no meio-oeste.

3.2 As rotinas adotadas para as audiências públicas

Segundo se denota nas atas (SANTA CATARINA, 2010a, 2010b, 2010c e 2010d), para facilitar a participação dos munícipes, as audiências públicas eram marcadas para o período noturno, iniciando às 19h. Antes do início, a partir da 18h30min, era aberto o credenciamento dos participantes pela organização, devendo, na assinatura da lista de presença, informarem seu nome, bairro e município de residência (a maior parte das comarcas congrega mais de um município).

Iniciada a audiência pública, era composta a mesa diretora dos trabalhos. Na sequência, feitas as referências às autoridades e convidados presentes e os agradecimentos preliminares de praxe, era explicado pelo cerimonialista os procedimentos relativos ao evento, em que era informada à comunidade a base legal para sua realização (inc. XVI do art. 82 da Lei Orgânica do Ministério Público de Santa Catarina), assim como os propósitos e a duração estimada do ato (entre duas e três horas).

As manifestações dos presentes eram autorizadas para serem feitas oralmente ou por escrito. Para as manifestações por escrito, a organização fornecia formulário próprio, para ser recolhido pelo pessoal de apoio, de modo a serem lidas e respondidas no curso da própria audiência. Era vedado o anonimato em qualquer manifestação escrita, podendo o participante, no entanto, solicitar sigilo, bastando para tanto assinalar essa opção no campo final do formulário oferecido.

As manifestações escritas, incluindo denúncias, podiam também ser depositadas em uma urna disponibilizada para esse fim, igualmente assegurando-se o sigilo, quando solicitado. Estas, as depositadas na urna, contudo, não eram lidas e nem discutidas no evento, sendo levadas pela organização para posterior resposta do Ministério Público ao interessado.

Já as manifestações orais eram feitas por ordem de inscrição, através do microfone. O tempo disponível para cada pronunciamento ou indagação era de até dois minutos, vedada, enquanto cada qual estivesse com a palavra, a intervenção dos demais. O limite era de uma manifestação por participante e, se houvesse a necessidade de mais de uma intervenção ou pergunta, a partir da segunda deveria ser feita por escrito e depositada na urna.

Em seguida, informadas as regras, o presidente da mesa diretora dos trabalhos fazia uma breve explanação aos presentes acerca dos princípios e valores republicanos e do perfil que o constituinte de 1988 outorgou ao Ministério Público, estabelecendo

as ligações entre o papel da instituição e os propósitos contidos na experiência “O MP vai às ruas”, de forma a deixar claro aos participantes da audiência pública as finalidades do ato e a perspectiva de participação social no trato das questões relativas aos interesses da comunidade.

Na sequência, a palavra era dada aos cidadãos, para suas manifestações, indagações, denúncias, reclamações ou quaisquer formas de intervenção que houvessem por bem fazer.

3.3 Números quanto à participação popular nas audiências públicas realizadas

Inicialmente se esclarece que não se teve acesso ao número de participantes de cada audiência pública, pois as atas disponíveis fazem referência a uma lista à parte com as assinaturas, que não se encontra anexada e que não foi possível, mesmo por outros meios, localizar. Contudo, as atas são muito ricas e detalhadas quanto a cada uma das manifestações havidas, permitindo, assim, pautar numericamente, por área, os assuntos que foram alvo de pronunciamentos populares em cada um dos eventos.

As quatro audiências públicas foram presididas pelo procurador-geral de justiça, contando com a participação do coordenador do CCF, dos promotores das comarcas onde ocorreram e de promotores da respectiva região.

A primeira realizou-se na comarca de Araranguá, no dia 9 de setembro, no Centro Cultural Professora Célia Belizaro de Souza. Araranguá, em 2010, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contava com 61.310 (sessenta e um mil, trezentos e dez) habitantes. Além do município-sede, a comarca é integrada, também, pelos municípios de Balneário Arroio do Silva e Maracajá, com 9.586 (nove mil, quinhentos e oitenta e seis) e 6.404 (seis mil, quatrocentos e quatro) habitantes à época, respectivamente.

Na ocasião, registraram-se, ao todo, 72 (setenta e duas) manifestações. Os assuntos enfocados pelos munícipes foram os mais diversos, situando-se, pela ordem, nas áreas da cidadania (27), ambiental e urbanística (21), infância e juventude (8), moralidade administrativa (6), institucional (3), criminal (2), além de outros sobre questões diversas (6) (SANTA CATARINA, 2010a).

A segunda audiência pública deu-se em Itapoá, que é o único município da comarca, contando em 2010 com uma população de 14.763 (quatorze mil, setecentos e sessenta e três) habitantes. Realizou-se no dia 27 de outubro, no Ginásio de Esportes do Colégio Estadual Nereu Ramos.

Foram registradas 78 (setenta e oito) manifestações, envolvendo as áreas de cidadania (53), ambiental (15), moralidade administrativa (6), institucional (4), criminal (4), infância e juventude (2), consumidor (1) e área diversa da atuação do Ministério Público (1) (SANTA CATARINA, 2010b).

A terceira audiência pública deu-se em Dionísio Cerqueira, comarca composta

pelo município-sede e pelo de Palma Sola, com a população, respectivamente, de 14.811 (quatorze mil, oitocentos e onze) e 7.765 (sete mil, setecentos e sessenta e cinco) habitantes naquele ano. O evento verificou-se em 14 de dezembro, na sede do Lions Club.

Houve, na audiência pública 21 (vinte e uma) manifestações, relatando, em sua esmagadora maioria, preocupações na área da cidadania (15), e as outras sendo nas áreas ambiental e urbanística (4), infância e juventude (1), criminal (1) e outra de interesse puramente privado (1) (SANTA CATARINA, 2010c).

Por fim, a quarta audiência pública da experiência verificou-se na comarca de Itá, no dia 15 de dezembro, na sede da Sociedade Esportiva Recreativa Cruzeiro. A comarca de Itá congrega o município-sede, que em 2010 possuía 6.426 (seis mil, quatrocentos e vinte e seis) habitantes, e o município de Paial, naquele ano com 1.763 (mil, setecentos e sessenta e três).

No evento, registraram-se 10 (dez) manifestações, das quais 8 (oito) foram orais e 2 (duas) por escrito, não tendo havido pronunciamentos através da urna. As intervenções em Itá envolveram questões ambientais e urbanísticas (5), cidadania e direitos humanos (2), moralidade administrativa (1), outros assuntos de atribuição do Ministério Público (2) e, inclusive, fora da órbita de atuação ministerial pública (1) (SANTA CATARINA, 2010d).

Em todas as audiências públicas realizadas, para todas as manifestações da população, as atas relatam as respostas dadas e os compromissos assumidos pelo Ministério Público no sentido do encaminhamento de soluções para, dentre os problemas trazidos, aqueles que são de sua alçada. Como, para este trabalho, foram analisadas apenas as atas relativas às audiências públicas, não se estudou as ações institucionais que, efetivamente, na sequência, decorreram das informações e pronunciamentos colhidos nos eventos, mas, sob o ponto de vista do objeto do presente artigo, a audiência pública como instrumento de participação popular, o saldo da experiência “O MP vai às ruas” parece bastante positivo, dado o volume de manifestações ocorridas em cada evento, alcançando-se, no somatório dos quatro havidos, 181 (cento e oitenta e um) pronunciamentos de pessoas do povo.

4 | CONCLUSÕES

A partir da pesquisa realizada, é possível concluir-se que:

(a) a participação popular nas decisões de Estado constitui mecanismo importante para a consagração da democracia, utilizando, a ordem jurídica brasileira, a audiência pública como uma das formas de sua instrumentalização;

(b) a audiência pública, embora como regra não tenha caráter deliberativo, mas sim apenas consultivo, possui previsão dentro e fora da Constituição, integrando o conjunto de ferramentas pelas quais o povo, emitindo sua opinião, é chamado

a participar de atos decisórios que interessem ao conjunto geral da cidadania, daí advindo sua importância no contexto da democracia participativa;

(c) malgrado não haver lei *stricto sensu* traçando normatização relativa a procedimentos preparatórios e de condução das audiências públicas para os casos em que ela compõe etapa para a tomada de decisões de Estado, pode-se utilizar, como referência paradigmática, no campo procedimental, a Resolução n. 82, de 29/02/2012, do CNMP, pela qual se observam as providências preparatórias e executórias do evento;

(d) a experiência “O MP vai às ruas”, do Ministério Público de Santa Catarina, no ano de 2010, demonstra que, quando o poder público e suas instituições aceitam abrir-se à participação popular e às contribuições que o povo pode trazer para a percepção e encaminhamento de soluções dos problemas que lhe inquietam, mesmo sem os dados numéricos exatos sobre o número de participantes, mas considerando-se o volume de manifestações populares em cada evento, a resposta da coletividade é imediata e valiosa, tornando claro, pois, que a audiência pública é instrumento deveras importante na perspectiva dessa interlocução.

Por certo, o presente artigo está longe de ter pretendido esgotar o tema proposto. Antes disso, buscou despertar novas atenções ao assunto e contribuir para a abertura de novas frentes de investigação, de modo a induzir as instituições públicas a, sempre que possível, abrirem à participação popular, através de audiências públicas, as reflexões que precedem a tomada de decisões.

REFERÊNCIAS

BOSCO, Maria Goretti Dal. **Audiência pública como direito de participação**. Disponível em <<https://oab-ms.jusbrasil.com.br/noticias/1645537/audiencia-publica-como-direito-de-participacao>> Acesso: 26 Abr. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 25 Abr. 2017.

_____. **Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm> Acesso: 27 Abr. 2017.

_____. **Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm> Acesso: 25 Abr. 2017.

_____. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm> Acesso: 26 Abr. 2017.

CÉSAR, João Batista Martins. **A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais**. In Revista do Mestrado em Direito. Brasília: UCB, 2011, p. 356-384. Disponível em <[file:///C:/Users/acruz/Downloads/3124-10782-2-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/acruz/Downloads/3124-10782-2-PB%20(1).pdf)> Acesso: 26 Abr. 2017.

CNMP. **Resolução n. 82, de 29 de fevereiro de 2012**. Disponível em <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0822.pdf>>. Acesso: 27 Abr. 2017.

COSTA RICA. **Pacto de San José da Costa Rica**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and678-92.pdf> Acesso: 26 Abr. 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**, de 5 de outubro de 1989. Disponível em <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/CESC_2018_-_72_a_75_emds.pdf> Acesso: 26 Abr. 2018.

_____. **Lei complementar n. 197, de 13 de julho de 2000**. Disponível em <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2000/197_2000_Lei_complementar.html> Acesso: 26 Abr. 2018.

_____. **Ata da audiência pública do programa “O MP vai às ruas”, realizada em Araranguá**, em 9 de setembro de 2010 (2010a). Disponível em <<https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=3832>> Acesso: 07 Set. 2018.

_____. **Ata da audiência pública do programa “O MP vai às ruas”, realizada em Itapoá**, em 27 de outubro de 2010 (2010b). Disponível em <<https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=3835>> Acesso: 07 Set. 2018.

_____. **Ata da audiência pública do programa “O MP vai às ruas”, realizada em Dionísio Cerqueira**, em 14 de dezembro de 2010 (2010c). Disponível em <<https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=3833>> Acesso: 07 Set. 2018.

_____. **Ata da audiência pública do programa “O MP vai às ruas”, realizada em Itá**, em 15 de dezembro de 2010 (2010d). Disponível em <<https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=3834>> Acesso: 07 Set. 2018.

O MEDIADOR COMO MEIO MATERIALIZADOR DO EXERCÍCIO DE CIDADANIA E DE HUMANIZAÇÃO DO PROCESSO

Carolina Portella Pellegrini

Advogada. Especialista em Direito de Família. Mestre em Direito e Justiça social, pela Universidade Federal do Rio Grande/FURG. Conciliadora e mediadora judicial no CEJUSC - Rio Grande-RS

Carolina Mota de Freitas

Advogada. Especialista em Direito Penal e Processo Penal. Mestre em Direito e Justiça social, pela Universidade Federal do Rio Grande/FURG.

RESUMO: O presente artigo se propõe a tratar acerca da figura do mediador como materializador do exercício de cidadania e de humanização dos processos. Para tanto, mediante pesquisa bibliográfica, em um primeiro momento, se expõe o atual panorama da justiça brasileira, de esgotamento e crise. De modo que, em um segundo momento, se retrata a emergência de um paradigma pautado no consenso como metodologia em ascensão ante a inoperância do modelo adversarial, traçando como enfoque principal a mediação – penal e cível - como forma adequada ao trato dos conflitos sociais, especialmente após o advento do Novo Código de Processo Civil. Por fim, se defende que o profissional mediador, fortalece o caráter democrático e humano do tratamento dos conflitos, promovendo, conseqüentemente,

a materialização do exercício de cidadania, bem como se sustenta que o mesmo, subsidiado por elementos como respeito, diálogo e reconhecimento, reforça a cidadania dos envolvidos, na medida em que materializa a mediação pelo prisma da igualdade entre os envolvidos.

PALAVRAS-CHAVE: mediador; cidadania; consenso; democracia; humanização.

ABSTRACT: The present article proposes to deal with the figure of the mediator as a materializer of the exercise of citizenship. For this, through bibliographical research, at first, the current panorama of Brazilian justice, of exhaustion and crisis is exposed. So, in a second moment, the emergence of a paradigm based on the consensus as a methodology in ascension before the inoperative of the adversarial model, tracing as main focus the mediation - criminal and civil - as an adequate way to the treatment of the social conflicts, especially after the advent of the New Code of Civil Procedure. Finally, it is defended that the professional mediator strengthens the democratic and human character of the treatment of conflicts, promoting, consequently, the materialization of the exercise of citizenship, as well as sustaining that the same, subsidized by elements such as respect, dialogue and recognition, reinforces the citizenship of those involved, insofar as it

materializes mediation through the prism of equality among those involved.

KEYWORDS: mediator; citizenship; consensus; democracy; humanization.

1 | INTRODUÇÃO

Grande parte das reflexões elencadas no presente artigo corresponde ao que fora proposto em trabalho apresentado durante o “Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea”, no ano de 2016, na Universidade de Santa Cruz do Sul. Decorridos mais de dois anos desse evento, algumas modificações ao trabalho original se mostraram necessárias, a fim de, não só atualizá-lo, como também aperfeiçoá-lo.

Não é novidade que o atual “estado das coisas” do sistema de justiça brasileiro está em colapso. O que acaba por ocasionar inúmeras indagações no que tange à efetividade da prestação jurisdicional. Agregado a isso, a cada vez mais frequente a politização do Direito permite que efeitos negativos como o acúmulo de demandas e a morosidade dos julgamentos, sejam sentidos gerando mais descrença, desconfiança e insatisfação por parte dos jurisdicionados e da sociedade.

À vista disso, Santos (2011, p. 40) propõe uma reflexão que se harmoniza perfeitamente com a indagação exposta neste trabalho:

[...] é evidente que o sistema judicial não pode resolver todos os problemas causados pelas múltiplas injustiças sociais. Mas tem que assumir a sua quota-parte de responsabilidade na resolução. [...] se não assumir sua quota-parte de responsabilidade, continuará a ser independente de um ponto de vista corporativo, mas será cada vez mais irrelevante tanto social como politicamente.

Assim, o que se propõe é abordar outras formas de condução dos conflitos. No caso deste artigo, a mediação, especificamente traçando uma reflexão acerca do papel do mediador.

A mediação é uma metodologia que possui bases dialógicas, democráticas e humanistas. Nessa medida, o mediador, que é o profissional (meio) a efetivar e servir a esse fim precisa estar engajado nesses pilares, posto que seu ofício é ser um agente facilitador e pacificador, sendo instrumento para efetivação da humanização dos processos e acesso à justiça. Ademais, auxilia para que os direitos humanos e a cidadania sejam percebidos sob um prisma positivo dos conflitos, fora da temática normativa.

Assim, mediante revisão bibliográfica, o estudo partirá de uma exposição crítica do atual cenário de resolução de conflitos no Brasil, de modo a retratar a emergência de um modelo pautado no paradigma do consenso como metodologia em ascensão para o trato de conflitos judicializados, especialmente após o advento do Novo Código de Processo Civil. E, em um segundo momento, se desmembrará a mediação – cível e penal - como forma de manifestação desse novo paradigma. Para, por fim, se sustentar o profissional mediador como instrumento efetivador do exercício de cidadania por

meio da exposição e análise de seu ofício.

2 | O PANORAMA ATUAL DE GESTÃO DE CONFLITOS NO BRASIL E A EMERGÊNCIA DO PARADIGMA DO CONSENSO COMO MODELO “ALTERNATIVO”

O paradigma jurídico atual vive uma crise. Crise essa do modelo de conhecimento do direito (dogmática jurídica) e, conseqüentemente, da gestão dos conflitos (do Poder Judiciário). Vários fatores contribuem para esse panorama, *vide* a não adequação do instrumental jurídico utilizado com a complexidade inerente do mundo moderno, a crescente cultura demandista, o descompasso entre a concepção de justiça do senso comum e a do Direito (enquanto ciência que estuda normas jurídicas e não significa necessariamente justiça ou moral), o distanciamento dos ritos e da linguagem jurídica do cidadão comum (o leigo) e etc.

De acordo com o *Manual de Mediação Judicial* do Conselho Nacional de Justiça (CNJ):

As pesquisas sobre o Poder Judiciário têm apontado que o jurisdicionado percebe os tribunais como locais onde estes terão impostas sobre si decisões ou sentenças. De fato, esta tem sido também a posição da doutrina, sustenta-se que de um lado cresce a percepção de que o Estado tem falhado na sua missão pacificadora em razão de fatores como, dentre outros, a sobrecarga dos tribunais, as elevadas despesas com os litígios e o excessivo formalismo processual; por outro lado, tem se aceitado o fato de que escopo social mais elevado das atividades jurídicas do Estado é harmonizar a sociedade mediante critérios justos, e, ao mesmo tempo, apregoa-se uma 'tendência quanto aos escopos do processo e do exercício da jurisdição que é o abandono de fórmulas exclusivamente positivadas'. (CNJ, 2016, p. 38).

Sabe-se que a crise jurisdicional passa por uma crise de Estado, bem assim que esse cenário de esgotamento é sobremaneira reforçado pelo ensino jurídico e pelos traços culturais que o modelo liberal-individualista perpassa em nossa sociedade. Goretti (2016, p. 38) sustenta que a sociedade brasileira vivencia uma tensão global de duas facetas: 1) a de uma crise das relações intersubjetivas; e 2) de uma crise de gestão de conflitos:

A *crise das relações intersubjetivas* foi analisada a partir dos referenciais teóricos de Zygmunt Bauman e Edgar Morin e seus discursos de contextualização do estágio de crise no qual se encontra a sociedade contemporânea; uma condição líquido-moderna marcada pela conjugação de fatores como: *i)* a fragilização ou volatilidade das relações; *ii)* a falta de compromissos com vínculos duradouros; *iii)* a ausência de diálogo; *iv)* a progressiva perda de autonomia (individual e social); *v)* e a banalização das práticas de violência.

Já a *crise de gestão dos conflitos* foi analisada na perspectiva dos seus três elementos caracterizadores: *i)* o agigantamento do Poder Judiciário; *ii)* a crise de administração da justiça; e *iii)* a gestão inadequada de conflitos. (grifos no original) (GORETTI, 2016, p. 30).

No entanto, o objetivo deste estudo não é analisá-los, mas referir a emergência dos métodos autocompositivos, especialmente a mediação, ante a esse cenário – numa espécie de resposta a hipertrofia do Poder Judiciário e a insatisfação dos cidadãos. E, sobretudo, analisar o papel do mediador como provocador de reforço de cidadania e meio para humanização do processo.

A emergência do paradigma do consenso é uma nova base epistemológica, teórica e prática que almeja: a) sob um ponto de vista mais mecanicista e objetivo, encontrar alternativas viáveis à resolução de conflitos de um modo mais rápido; b) mas também, sob um ponto de vista mais deontológico e preocupado com a satisfatoriedade dos envolvidos, conduzir os conflitos de forma mais dialógica, a fim de se aproximar da realidade das pessoas e devolvê-las a autonomia (na medida em que, ao decidirem sobre suas contendas, acabam avocando para si a responsabilidade por suas escolhas, não transferindo ao Judiciário esse papel).

Por isso, compreende-se esse modelo como apropriado ao tratamento de conflitos e não alternativo (nomenclatura comumente utilizada pela doutrina e por disposições legislativas, anteriores a 2010, acerca dos métodos autocompositivos). Inclusive, verifica-se que essa ascensão teve como fator preponderante a busca por formas de condução dos conflitos que auxiliassem na melhoria das relações sociais envolvidas.

Nesse caso, a partir de um pensamento jurídico crítico e de um chamado Direito alternativo, na medida em que se trata de uma opção ao Direito estatal vigente que valoriza situações concretas, solidificou-se um processo de construção de outras formas jurídicas. A partir da crença de que o Direito não é necessariamente norma-Estado e de uma vertente oriunda do pluralismo jurídico, porquanto almeja justamente dar voz ao local e ao que está à margem, isto é, as diferenças, passa-se a construir um novo modelo de transformação da ordem jurídica estatal. Modelo esse mais dialógico e consensuado.

De acordo com Lucas (2011, p. 123) o modelo jurisdicional moderno “Precisa, essencialmente, aprender a ouvir, deixar falar, fomentar uma cultura de compreensão, de diálogo, capaz de dar visibilidade às diferenças sem sonegar as igualdades normativas que garantem a racionalidade democrática”. Por isso, este artigo tratará especificamente da mediação, enquanto novo paradigma no tratamento de conflitos, calcado na horizontalidade e no diálogo, de modo a favorecer as relações internas.

Nesse sentido, salienta-se que desde a década de noventa há estímulos normativos processuais à autocomposição, cível, comunitária, penal (vítima-ofensor), previdenciária e etc. No entanto, foi em 29 de novembro de 2010, com a Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça, que adveio o grande marco em prol de uma política pública judicial relativa ao tratamento de conflitos judicializados no país.

Percebe-se que a Resolução n. 125 do CNJ foi um divisor de águas no que tange ao tema no país. Em verdade, foi o primeiro marco substancial, pois, a partir de então, adveio a PL n. 8.046 (projeto lei do Novo Código de Processo Civil) e a PL n. 7.169

(que foi transformada na Lei Ordinária 13.140/2015).

Entretanto, na seara do Direito Penal, a realidade é outra, uma vez que não há ainda regulamentação legislativa para a mediação penal no cenário nacional brasileiro. Cabe registrar aqui, inicialmente, a existência de um projeto de lei, nº 7.006/2006 (ainda em tramitação), que visa o uso de procedimentos de justiça restaurativa no sistema de justiça criminal, aplicáveis tanto aos crimes quanto às contravenções penais.

Não obstante, a justiça restaurativa (enquanto gênero do qual é espécie a mediação penal) vem sendo aplicada através de diversos projetos apoiados pelo CNJ e pelo próprio poder judiciário. Em particular nos Estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e no Distrito Federal, alguns deles serão objeto de análise no decorrer deste artigo.

Com vistas a fomentar suas práticas, o Conselho Nacional de Justiça vem estimulando o uso da justiça restaurativa por meio do “protocolo de cooperação para a difusão da justiça restaurativa”, firmado em agosto de 2014 entre CNJ e AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros. Destaque também deve ser dado à Recomendação n. 50/2014 do CNJ que “recomenda aos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais Regionais Federais realização de estudos e de ações tendentes a dar continuidade ao Movimento Permanente pela Conciliação” como forma de impulsionar o uso da mediação em todas as esferas do poder judiciário nacional.

Destarte, torna-se necessário, nos tópicos a seguir, desmembrar a mediação e seus aspectos viáveis de aplicação no trato dos conflitos sociais.

3 I A MEDIAÇÃO COMO FORMA DE MANIFESTAÇÃO DO PARADGIMA DO CONSENSO

3.1 MEDIAÇÃO PENAL

De forma inicial e afim de que se possa compreender melhor o que se entende por mediação penal e qual a sua aplicação, faz-se necessária uma breve digressão acerca da justiça restaurativa, visto que dela se originou tal instituto.

Para diversos pesquisadores, a origem das primeiras manifestações de uma espécie de justiça restaurativa pode ser atribuída às tradições culturais e religiosas dos mais antigos povos, quando havia opção de uso de um método similar em contraponto ao tradicional sistema penal alicerçado pela justiça retributiva (VELOSO e FELIPE, 2012, p. 03). Sua definição perpassa, portanto, as noções de orientação ou guia norteador à atuação, isto é, “mais do que uma teoria ainda em formação, a justiça restaurativa é uma prática ou, mais precisamente, um conjunto de práticas em busca de uma teoria” (SICA, 2007, p.10).

Estruturalmente, pode-se afirmar que suas bases são construídas primordialmente

pelo respeito, diálogo, apoio e pela inclusão. Portanto, denota-se que possui um conceito aberto e, deste modo, propicia o encontro, a reunião dos atores sociais envolvidos no conflito, e o reconhecimento recíproco.

Desde as suas primeiras manifestações, sua aplicabilidade vem sempre relacionada exclusivamente à seara penal como antítese ao clássico sistema de justiça criminal dado que voltada ao atendimento à vítima. Neste sentido, a justiça restaurativa pode inclusive ser compreendida como espécie de reforço da cidadania na medida em que “[...] amplia o círculo dos interessados no processo para além do Estado e do ofensor” (ZEHR, 2014, p. 24), emergindo daí seu caráter altamente democrático porque baseado na participação e na inclusão.

Quando comparada ao tratamento clássico dado aos conflitos, notam-se inovações tais como a atenção dada à vítima e, mais do que isso, a possibilidade de responsabilização e de reparação como formas de solução ao conflito social, em detrimento da antiga prática de imposição de sanções penais (TONCHE, 2016, p. 134). O envolvimento não só da vítima e do ofensor, mas também da comunidade, é outro destaque que pode ser agregado ao conjunto que a define.

Todavia, importante frisar que, apesar do caráter democrático e inovador que tal modalidade de justiça propõe, ainda não se encontra recepção normativa no ordenamento jurídico brasileiro para a mesma, a despeito dos diversos projetos restaurativos em prática atualmente. E, em que pese às discussões sobre sua viabilidade sejam sensivelmente registradas desde 2004, notadamente pela aprovação da Emenda Constitucional 45 (reforma do judiciário), bem como por meio da missão de ampliar o acesso à justiça, ainda não há regulamentação legislativa no Brasil.

Além disso, outro fator de relevo e impacto diz respeito à baixa aceitação da população, ainda descrente em formas alternativas à famigerada prisão. Pela via reversa, tais situações representam grande risco ao ideário consensual, já que acabam reforçando e consolidando ainda mais o atual modelo de justiça penal retributiva-punitiva. Outro óbice é representado por sua flagrante incompatibilidade com princípios norteadores do processo penal, tais como a presunção de inocência e o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública pelo Ministério Público.

Como anteriormente mencionado, em 2006 foi apresentado o PL n. 7.006 visando a regulamentação da justiça restaurativa no sistema criminal brasileiro, trazendo inovações como a previsão do princípio da disponibilidade da ação penal, além de acrescentar nova hipótese ao artigo 107 do Código Penal – o cumprimento do acordo restaurativo foi inserido como nova causa extintiva da punibilidade do agente. Contudo, até o presente momento, tal projeto ainda se encontra em tramitação, tendo sido apensado ao PL n. 8.045/2010 que trata do novo Código de Processo Penal em 2016.

Por sua vez, o PL n. 8.045/2010 encontra-se em tramitação e análise na Câmara dos Deputados federais tendo sido criada recentemente, em 21 de março de 2019, nova comissão especial a fim de analisar o projeto de novo Código de Processo Penal.

Assim sendo, a prática restaurativa no Brasil vem sendo desenvolvida onde encontra brechas.

Ou seja, nos casos em que há *locus* para o consenso - designadamente nos juizados especiais criminais mediante conciliação - ou ainda nas situações que não envolvem a ocorrência de crimes (TIVERON, 2014, p. 379). A título exemplificativo, sem pretensão de esgotar o tema, destacam-se alguns programas restaurativos com bons índices de sucesso e eficiência que chamam atenção e servem de modelo à futuros projetos:

a) “Justiça para o século XXI” implementado em Porto Alegre junto à 3º Vara da Infância e da Juventude em parceria com a UNESCO, originário do projeto piloto intitulado “Promovendo Práticas Restaurativas no Sistema de Justiça Brasileiro”, contando com a parceria do PNUD e Ministério da Justiça a fim de implementar a doutrina da proteção integral da infância e os movimentos pela cultura de paz (JUSTIÇA PARA O SÉCULO XXI, 2013);

b) “Justiça para maiores” do Distrito Federal, projeto que surgiu da comissão para o estudo da adaptabilidade da justiça restaurativa à justiça daquele estado, funcionando desde 2005 junto aos juizados especiais do Fórum do núcleo bandeirante, com atenção voltada aos adultos infratores, mediante técnica de atuação da mediação entre vítima e ofensor. Outra inovação fica por conta da possibilidade de participação de apoiadores, interessados, supostos responsáveis civis ou até lesados (TIVERON, 2014, p. 375);

c) “Projeto justiça, educação, comunidade: parcerias para a cidadania”, executado em São Caetano do Sul/SP, assentado mediante colaboração entre o sistema educacional e o sistema judiciário, focado no atendimento de crianças e adolescentes infratores, visando evitar que os conflitos ultrapassassem os bancos escolares e fossem para no judiciário. A proposta transformou escolas em espaço de diálogo e resolução dos problemas, fazendo com que jovens e crianças aprendessem a conviver entre si (MELO; EDNIR; YAZBEK, 2008, p. 06).

Por conseguinte, teoricamente, é possível afirmar-se que a justiça restaurativa se manifesta de diversas formas por intermédio das conferências familiares, círculos sentenciais, reuniões de restauração e por meio da mediação penal (VELOSO E FELIPE, 2012, p. 04), esta última, em especial, passa a ser um dos focos do presente trabalho. Conforme antes mencionado, espécie proveniente do gênero justiça restaurativa, a mediação penal vem se confirmando como instituto muito eficaz na resolução consensual dos conflitos penais.

Baseada no restabelecimento da paz social e assegurada por estratégias de reconhecimento (alteridade, o outro) e de encontro, a mediação pretende pôr um fim ao desequilíbrio das relações através do diálogo entre vítima e ofensor. De notória relevância para o sucesso do empreendimento consensual, o papel do mediador merece destaque uma vez que este opera dirigido a um resultado satisfatório para todos os envolvidos, sem que precise se sobrepor às partes já que todos devem atuar

igualmente.

A figura é caracterizada por um terceiro, estranho à controvérsia, que ajudará na solução da desavença de forma imparcial, entretanto sem o poder de decisão característico dos magistrados (poder-decisão) no sistema criminal vigente. Importante ressaltar ainda que tanto vítima quanto agressor têm oportunidade de manifestar-se, podendo assim expressar seus sentimentos quanto ao dano sofrido ou sobre a motivação da atuação.

Por tais motivos, já se depreende que, além do caráter dialógico, o respeito está fortemente presente nesta metodologia. De acordo com Miranda (2012, p. 53): “Indubitavelmente, o principal valor da mediação reside em oferecer aos envolvidos a possibilidade de enfrentar os seus problemas pessoais em conjunto e de compreenderem-se mutuamente, reconhecendo as necessidades e culpas recíprocas”.

Imbuída de atributos dados pela justiça restaurativa, a mediação penal permite que paradigmas sejam rompidos, que se avance no sentido de um fortalecimento democrático e cidadão, sobretudo como modo de consolidação da dignidade humana. Tudo isso corrobora para uma nova visão sobre o crime, já que este passa a ser visto como uma ruptura entre as relações, deixando-se de lado a antiga interpretação binária – crime e castigo.

Ainda, tendo em conta suas raízes, “partilha dos princípios humanistas, mostrando que é possível restaurar em vez de punir. Visa, ainda, reforçar os sentimentos de solidariedade social, pilar da modernidade” (FARIA, 2012, p. 35). Isto é expressamente notado quando da análise dos seus princípios definidores, a saber: neutralidade e imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, autonomia da vontade, oralidade, informalidade, boa-fé, busca do consenso e confidencialidade (artigo 2^a da Lei 13.140/2015). Porém, malgrado todos os aspectos positivos levantados neste estudo, assim como ocorre com a justiça restaurativa, a mediação penal ainda não foi recepcionada na legislação brasileira.

Assim, cientes do que compõe o instituto da mediação penal, suas peculiaridades, origens e aplicação prática, passa-se à análise do outro viés de aplicabilidade da mediação: a seara cível.

3.2 MEDIAÇÃO CÍVEL

No campo do Direito Civil, as premissas basilares da mediação se harmonizam com as do Direito Penal. Ou seja, trata-se de um novo paradigma pautado no consenso e diálogo, rompendo-se com o modelo do racionalismo iluminista, de compreensão do mundo como resultado da relação sujeito objeto.

Assim é que emerge a ideia de que novos meios de realização da Justiça podem ser gerados por meio de um projeto emancipatório que articule Direito, Ética, democracia e justiça social (FOLEY, 2011, p. 245). Como bem afirma Spengler (2010, p. 29):

Diante da crise das instituições modernas e da precariedade das respostas oferecidas aos conflitos, justifica-se a importância e o interesse na investigação do tema, uma vez que uma abordagem inovadora pode suplantar a fronteira fechada da jurisdição, buscando uma nova forma de construção de consensos (“jurisconstrução”) que pretenda democratizar o acesso à jurisdição e o modo de tratamento dos conflitos, mediante a criação de mecanismos de pacificação social mais eficientes que, além de desobstruir a justiça, assegurem as garantias sociais conquistadas.

Logo, a mediação reflete exatamente a preocupação em se construir consensos e em propiciar um encontro comprometido com a não violência e não agressão, através do respeito e de um diálogo empenhado em buscas soluções e não vencedores. E, esse encontro, será conduzido por meio de uma terceira pessoa: o mediador (figura que será melhor analisada a seguir).

No campo cível, foi a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça que representou o primeiro marco regulatório da mediação no Brasil, pois reconheceu a relevância e necessidade de se fomentar outros métodos de condução de conflitos por parte do próprio Poder Judiciário. Anteriormente, eram procedimentos considerados como “alternativos”, mas após essa resolução, alcançaram o patamar de política pública judiciária.

Para tanto, determinou a criação dos NUPEMECs (Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos) e CEJUSCs (Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania) por meio dos Tribunais de Justiça dos Estados, os quais gradativamente têm sido implementados, a fim de por em prática referida política.

Então, percebe-se que a Resolução n. 125 do CNJ foi o ponto de partida para “uma cultura de autonomia e responsabilização dos conflitantes” (MORAIS, 2012, p. 170). De maneira que a partir dela, adveio o Projeto Lei n. 8.046 (projeto lei do Novo Código de Processo Civil) e o Projeto Lei n. 7.169 (que foi transformada na Lei Ordinária 13.140/2015), tanto que a Resolução n. 125 do CNJ sofreu duas emendas nesse interim normativo com o intuito de adequá-la à essas leis que, hoje, consolidam o tema no país.

No entanto, foi após o Novo Código de Processo Civil (NCPC) que esse método autocompositivo adquiriu especial relevo. Não pelo devido reconhecimento que merece, mas pelo fato de que o novo diploma processual não só claramente externa uma preocupação com o abandono da cultura do litígio/demandista e com o fomento aos métodos autocompositivos, *vide* §3º do art. 3º, como introduziu nova fase ao processo cível comum (a qual prevê uma audiência de mediação ou conciliação anterior a defesa).

Inclusive, o NCPC também dispõe sobre a possibilidade de atuação privada por parte dos conciliadores e mediadores, até mesmo por meio de câmaras privadas. No entanto, somente com a Lei 13.140/2015, conhecida como “Marco legal da mediação”, é que realmente houve uma normatização acerca do tema no país.

Trata-se da primeira lei a disciplinar minuciosamente esse método

autocompositivo, regrado questões que não foram previstas pelo Código. Além de disciplinar a mediação judicial e extrajudicial, também prevê a hipótese de mediação pela internet ou por outro meio de comunicação que permita a transação à distância, desde que as partes estejam de acordo (art. 46).

Estabelece a criação do Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores, facultando as partes escolherem mediadores com base no histórico de casos e no patamar de remuneração deste. E cria o Sistema de Mediação Digital para a resolução pré-processual de conflitos.

Deste modo, verificam-se muitas vantagens advindas com os marcos regulatórios acima expostos. Contudo, o principal ganho dessa evolução legislativa está no fato de deixar de ver a mediação como método alternativo, reconhecendo-a como uma forma de tratamento adequado dos conflitos.

Com isso, não se está afirmando que a judicialização de conflitos ou a verticalização do poder decisório (do juiz) é descartável. Pelo contrário, o que se concebe é que para cada conflito, existe um método mais adequado para manejá-lo.

Assim, o que se percebe é que há muito que se avançar em termos de sedimentação dessa política pública, não só no que tange a conquistar seu espaço dentro do Poder Judiciário, mas perante toda a sociedade. Está-se falando da necessidade de se instigar e investir em uma mudança cultural, por parte dos cidadãos e dos próprios profissionais do direito, formados para litigar e adstritos ao paradigma da sentença.

A seguir pretende-se tratar especificamente acerca do profissional como instrumento materializador da mediação e, conseqüentemente, do exercício de cidadania dos conflitantes e de humanização do processo.

4 | O MEDIADOR COMO INSTRUMENTO MATERIALIZADOR DO EXERCÍCIO DE CIDADANIA E DE HUMANIZAÇÃO DO PROCESSO

De plano, impõe-se distinguir a figura do mediador e a do conciliador. Eis que, não raro, os próprios profissionais do direito os confundem.

A conciliação é um processo consensual breve, podendo ser um processo autocompositivo ou uma fase processual na qual se aplicam algumas técnicas autocompositivas. Como regra, possui uma limitação temporal para a sua realização e é indicada em conflitos que envolvem relações circunstanciais. O conciliador é um: “[...] terceiro facilitador que pode adotar uma posição mais ativa, porém neutra e imparcial com relação ao conflito” (DIAS, 2016, p. 69). De modo que o conciliador pode apresentar uma apreciação do mérito ou uma recomendação de solução do caso.

Ao passo que a mediação é indicada para hipóteses que envolva a preservação ou restauração de vínculos (CNJ, 2016, p. 40), isto é, conflitos que envolvem relações continuadas. Visa justamente transpor a lide jurídica, a qual, em geral, propicia soluções provisórias e incompletas, razão pela qual, não raro, as partes retornam ao Judiciário

para resolver aquela contenda.

A doutrina aponta que esse fenômeno se deve ao fato de que as sentenças não são formuladas a partir de um debate entre todos, podendo até mesmo encerrar a lide processual, mas frequentemente não põem fim ao conflito material (ALVES, 2010, p. 179), ou seja, a lide social. Por isso, em virtude “deste método muito mais humanitário proposto pela mediação, alcança-se uma maior aceitação da solução da lide encontrada pelas partes, essencial para uma real pacificação do conflito, garantindo-se, portanto, que o litígio não será retomado” (ALVES, 2010, p. 180).

Assim, verifica-se que o mediador nada mais é que: “[...] um terceiro alheio ao conflito que tem o dever de ser imparcial e gerenciar as sessões de mediação, a fim de facilitar o diálogo, bem como resguardar que todos os interesses e questões daquele caso sejam considerados” (PELLEGRINI, 2018, p. 29). Trata-se de um facilitador que não pode suggestionar ou aconselhar, tampouco apreciar o mérito. Atua auxiliando as partes constituírem por si suas respostas, por meio da identificação de “seus interesses, questões e sentimentos, bem como os provocando a sair de suas zonas de conforto para que consigam construir suas próprias respostas” (PELLEGRINI, 2018, p. 30).

Deste modo, a esse profissional cabe desenvolver uma escuta ativa, facilitando o diálogo e as negociações, sendo que o objetivo é o de empoderar e dar voz aos mediados, propiciando que eles mesmos ditem suas sentenças, sem intermediadores, retirando do Estado o papel de protagonista. Aliás, a própria recomendação da disposição dos lugares na sessão de mediação (mediandos lado a lado em uma mesa redonda) denota a preocupação em se desconstituir aquela visão tradicional da audiência. Em que o juiz assume uma posição acima das partes, as quais ficam localizadas frente a frente como adversárias.

Nesse aspecto, “o mediador desempenha papel muito relevante – como condutor do procedimento, facilitador do diálogo e fomentador de opções -, mas jamais como protagonista” (PELLEGRINI, 2018, p. 30). Podendo-se afirmar que atua como instrumento de efetivação do pleno exercício de cidadania, pois, conforme Meintjes (2007, p. 121), o pleno exercício da cidadania é um processo através do qual as pessoas e/ou as comunidades aumentam seu controle ou seu domínio sobre suas próprias vidas e sobre as decisões que afetam sua vida.

Defende-se esse ponto de vista tendo em vista que o mediador propicia um diálogo transformador, impulsionando uma cidadania participativa, na medida em que atua provocando a autonomização dos envolvidos, por meio das técnicas autocompositivas, haja vista que se compreende que a ingerência do estado-juiz constitui fator de distanciamento, alienação, para as relações sociais; e que se objetiva alcançar a pacificação dos conflitos por meio do comprometimento com o respeito, mas principalmente preocupando-se em desvendar o meio mais eficiente de compor o conflito, de modo a (re)organizar as relações.

Nesse sentido, a mediação objetiva que se decida por si: “por seus sentimentos, sem que outras pessoas digam o que é bom ou ruim sentir, é a cidadania como forma

de construir o amor por nós mesmos, o direito de decidir como aprender, amar, querer” (CAMACHO, 2013, p. 10). Destarte, trata-se de método democrático para o tratamento dos conflitos, eis que possibilita a participação ativa e atuante dos envolvidos, numa espécie de reforço da cidadania - aqui empregada no sentido de participação e pertencimento daquele consenso; conscientização dos direitos e deveres implicados no caso; e responsabilização pelas decisões tomadas, já que quem será obrigado por aquela “sentença” é justamente quem a constrói.

Ademais o mediador também colabora para que os direitos humanos e a cidadania sejam percebidos sob um prisma positivo dos conflitos, fora da temática normativa. O próprio *Manual de Mediação Judicial* do CNJ explicita o papel relevante do mediador no desenvolvimento da cidadania:

O mediador [...] exerce um papel relevante no desenvolvimento da cidadania, pois não apenas facilita o entendimento entre os cidadãos na busca da melhor solução para seus conflitos, mas também os ajuda na condução dos processos, no aspecto técnico, obviamente mantendo a imparcialidade que lhe é própria, mas dando mais objetividade ao processo, caso não haja acordo. (CNJ, 2016, p. 249)

Nesse sentido, esse profissional proporciona a humanização do conflito, na medida em que estimula o reconhecimento mútuo dos interesses e sentimentos dos envolvidos no conflito, proporcionando maior empatia e compreensão. Ainda segundo o *Manual de Mediação Judicial*:

Na autocomposição, parte-se da premissa de que o centro do processo são as pessoas que o compõem. Desta forma se faz necessário atentar às necessidades materiais e processuais que os interessados têm ao se conduzir uma mediação ou uma conciliação. Na heterocomposição, por sua vez, há preocupação com a transparência do processo de forma que deve prevalecer a regra procedimental que tiver sido normatizada. Para a autocomposição a justiça é um valor construído pelas próprias partes. Na heterocomposição a justiça é decorrente da adequada aplicação de procedimento previsto em lei. (CNJ, 2016b, p. 32).

Logo, o mediador é instrumento pacificador, de acesso à justiça, humanização do processo e, assim, concretizador de justiça social. Inclusive, é considerado auxiliar da justiça pelo Novo Código de Processo Civil.

Portanto, é incontestável que o papel desempenhado por este profissional se aproxima da efetivação concreta da justiça social dado que suas bases são solidamente democráticas e cidadãs, e se coadunam com o princípio da igualdade de forma ampliada e satisfatória. Sobretudo se se considerar que é um profissional que atua incutido por ideais de respeito ao outro e cooperação e sentimentos como a boa-fé, com vistas ao diálogo

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A par de todos os fatores que corroboram para o esgotamento do atual paradigma de gestão das relações sociais e seus conflitos, emerge a mediação como alternativa adequada para o trato consensual dos desacordos sociais, como

ampliação/garantia/efetivação do acesso à justiça e uma espécie de reforço da cidadania. Fundamentada em ideários humanistas, fomentada por técnicas de diálogo e agregadora de esforços com vistas a uma solução satisfatória, que contente a todos, esta prática permite o alcance de soluções mais dignas e confiáveis.

Frente a isso, é possível afirmamos que um novo panorama no sistema de justiça é lançado. Contudo, não são poucos os empecilhos que a mediação e, conseqüentemente, o mediador, precisam superar cotidianamente para que, de fato, a mesma torne-se uma política pública eficaz e consolidada. Haja vista que a sua simples inclusão no procedimento comum cível não significa seu reconhecimento, tampouco uma mudança cultural.

A crítica que se faz é a de que, a despeito de todas as experiências positivas de mediação encontradas na realidade brasileira, dos seus princípios basilares de notável caráter democrático e cidadão, é a flagrante ausência de recepção normativa no âmbito penal. Assim, resta ao campo científico debater suas técnicas, analisar os projetos implementados pelo poder judiciário e repensar constantemente, a fim de seja aprimorada enquanto conhecimento ao ponto de propiciar ao poder público subsídios de incentivo e consolidação enquanto modo de tratamento de conflitos mais adequado, justo e eficaz.

E isso passa por uma resignificação - paradigmática e epistemológica - que reformule o modo como se percebe e conduz os conflitos. Nesse sentido, defende-se que o profissional mediador pode ser um instrumento essencial para tanto, sedimentando essa política pública no país, mas, sobretudo, fortalecendo o caráter democrático do tratamento dos conflitos, promovendo a materialização do exercício de cidadania, subsidiado por elementos como respeito, diálogo, pelo prisma da igualdade entre os envolvidos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Leonardo Barreto Moreira. **Direito de Família mínimo: a possibilidade de aplicação e o campo de incidência da autonomia privada no direito de família**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CNJ. **Manual de Mediação Judicial – de acordo com Lei 13.140/2015 (Lei de Mediação), a Lei 13.105/2015 (Novo Código de Processo Civil) e a Emenda 2 da Resolução 125/10**. 6ª ed. Organizado por André Gomma de Azevedo. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016.

CAMACHO, Samanta. **Surfando na Pororoca - O Ofício do mediador - Warat**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 26 Mai. 2008. Disponível em: www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/resumos/negociacao-mediacao/100 Acesso em 23 Mar. 2013

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das famílias – 11. ed. ver. atual. e ampl.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

FARIA, Ana Paula. "Mediação Penal – um novo olhar sobre a justiça penal". In: **Especial Mediação, Revista do Ministério Público de Minas Gerais**, MPMG Jurídico, Belo Horizonte, 2012, p. 33-37.

FOLEY, Gláucia Falsarella. “A Justiça Comunitária para a emancipação”. In: **Justiça restaurativa e mediação: políticas públicas no tratamento dos conflitos sociais**. Coordenado por Fabiana Marion Spengler e Douglas Cesar Lucas. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011. (Coleção direito, política e cidadania; 24).

GORETTI, Ricardo. **Mediação e Acesso à Justiça**. Salvador: JusPodivm, 2016.

JUSTIÇA PARA O SÉCULO XXI: INSTITUINDO PRÁTICAS RESTAURATIVAS. **Justiça Restaurativa em POA**. Porto Alegre, 2013. Disponível em <<http://justica21.web1119.kinghost.net/>>. Acesso em 17 de abril de 2019.

LUCAS, Douglas Cesar. “Conflitos identitários e mediação: o vir à fala das diferenças”. In: LUCAS, Douglas Cesar; SPENGLER, Fabiana Marion (coords.). **Justiça restaurativa e mediação: políticas públicas no tratamento de conflitos sociais**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

MEINTJES, Garth. Educação em Direitos Humanos para o Pleno Exercício da Cidadania: Repercussões em Pedagogia. In: ANDREOPOULOS, Geroge, J; CLAUDE, Ruchard Pierre(Org.). **Educação em Direitos Humanos para o Século XXI**. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, 2007. p. 119-140

MELO, Eduardo Rezende; EDNIR, Madza; YAZBEK, Vania Curi. **Justiça Restaurativa e Comunitária em São Caetano do Sul: aprendendo com os conflitos a respeitar direitos e promover Cidadania**. São Paulo, 2008. Disponível em <http://www.tjsp.jus.br/Download/CoordenadorialInfanciaJuventude/JusticaRestaurativa/SaoCaetanoSul/Publicacoes/jr_sao-caetano_090209_bx.pdf>. Acesso em 17 de abril de 2019.

MIRANDA, Andréa Tourinho P. de. “Mediação penal e política criminal: uma terceira via para composição de conflitos”. In: **Especial Mediação, Revista do Ministério Público de Minas Gerais**, MPMG Jurídico, Belo Horizonte, 2012, p. 52-56.

MORAIS, Jose Luis Bolzan; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e arbitragem: alternativa à jurisdição**. 3.ed. rev. e atual. com o Projeto de Lei do Novo CPC Brasileiro (PL 166/2010), Resolução 125/2010 do CNJ. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

PELLEGRINI, Carolina Portella. **Mediação: usos e práticas dos advogados em conflitos familiares judicializados**. Curitiba: CRV, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3ª ed., São Paulo, Ed. Cortez, 2011.

SICA, Leonardo. **Justiça restaurativa e mediação penal – o novo modelo de justiça criminal e de gestão do crime**. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2007.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação: por uma outra cultura no tratamento de conflitos**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2010.

TIVERON, Raquel. **Justiça restaurativa e emergência da cidadania na dicção do Direito: a construção de um novo paradigma de justiça criminal**. Brasília, DF: Thesaurus, 2014.

TONCHE, Juliana. “Justiça restaurativa e racionalidade penal moderna: uma real inovação em matéria penal” In: **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 3, n. 1, jan. 2016, p. 129-143.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. “Justiça restaurativa e comunitária em São Caetano do Sul”. Coordenadoria da Infância e da Juventude. São Paulo, 2008. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/Download/CoordenadorialInfanciaJuventude/JusticaRestaurativa/SaoCaetanoSul/Publicacoes/jr_sao-caetano_090209_bx.pdf Acesso em set 2016.

VELOSO, Letícia e FELIPE, Ana Paula Faria. “Mediação penal – um novo modelo de justiça”. In: **Anais do Congresso internacional interdisciplinar em sociais e humanidades**. Niterói/RS, 2012. Disponível em: <http://www.aninter.com.br/ANAIS%20CONITER/GT18%20Acesso%20+E1%20justi+BAa,%20direitos%20humanos%20e%20cidadania/MEDIA+E7+E2O%20PENAL%20%D4%C7%F4%20UM%20NOVO%20MODELO%20DE%20JUSTI+E7A%20-%20Trabalho%20completo.pdf> Acesso em set 2016.

WARAT, Luis Alberto. **O ofício do mediador**. Florianópolis: Habitus, 2001, v.I.

ZEHR, Howard. **Justiça restaurativa**. Tradução Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2012.

NOVAS MÍDIAS, DEMOCRACIA E CIDADANIA: O EMBATE MODERNO DAS NOVAS FORMAS DE COMUNICAÇÃO NO AUXÍLIO DO EXERCÍCIO DA CIDADANIA VS O POSSÍVEL DISTANCIAMENTO DA VIDA PÚBLICA

Eduardo da Silva Fagundes

Bacharel em Direito pela Universidade
Franciscana

Santa Maria- Rio Grande do Sul

Luiz Henrique Silveira dos Santos

Bacharel em Direito pela Universidade
Franciscana

Santa Maria- Rio Grande do Sul

RESUMO: O presente artigo aborda a influência das novas mídias na participação política do cidadão contemporâneo. Para isso realiza uma abordagem das principais preocupações causadas pelas inovações tecnológicas no contexto de participação do cidadão e a contrapõe aos benefícios trazidos por essa inovação no campo do aumento da atuação participativa. Por fim, avalia se essa nova realidade comunicativa é positiva ou negativa para a melhoria da aproximação e da participação do homem contemporâneo na vida política. Para realizar tal pesquisa se utiliza de um método bibliográfico e um método de abordagem dialético, buscando evidenciar as consequências do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) na construção de um espaço democrático.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania - Democracia – Internet - Novas mídias- Participação Política.

NEW MEDIA, DEMOCRACY AND
CITIZENSHIP: THE MODERN EMBAT OF THE
NEW FORMS OF COMMUNICATION IN THE
EXERCISE OF THE AID OF CITIZENSHIP
VS THE POSSIBILITY OF THE DISTANCING
FROM PUBLIC LIFE

ABSTRACT: This paper discusses the influence of new media on the political participation of the contemporary citizen. For this approach makes a major concern caused by technological innovation in the context of citizen participation and counteract the benefits brought by this innovation in increasing participatory playing field. Finally, evaluate whether this new communicative reality is positive or negative for improving the approach and the participation of contemporary man in political life. To perform such research using a literature method and dialectical method of approach, seeking to highlight the consequences of the use of Information and Communication Technologies (ICTs) in creation a democratic space.

KEYWORDS: Citizenship – Democracy – Internet – New Medias – Participation policy.

1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da influência das

novas mídias na sociedade e o seu impacto na participação política da comunidade. Diante disso, o objetivo do trabalho será de demonstrar o modo que a comunidade utiliza as novas mídias no espaço político, como também, analisar de que forma esses novos modelos midiáticos podem ajudar à efetivação da cidadania.

Importante salientar que o termo novas mídias compreendem um novo canal de distribuição de conteúdo ou um novo canal de comunicação, rompendo com as tradicionais formas de comunicação da imprensa, como a televisão e a radiodifusão. Assim, com a expansão da internet a partir da última década, inúmeras novas mídias e espaços de comunicação foram produzidos. Blogs, redes sociais, comunidades, chats, são alguns exemplos da expansão da comunicação neste século.

A relevância do tema advém da necessidade de investigar e analisar o comportamento dos usuários e a participação política no ambiente virtual, a fim de viabilizar um método mais participativo de fazer política. Também, há uma importância acadêmica devido a fundamental mudança que pode ocorrer com o advento de uma participação política ativa.

Após a segunda Guerra Mundial, a democracia passa a emergir como principal forma de governo. As transformações sociais e políticas são latentes para a sociedade, tendo essa a responsabilidade de se adequar a um novo padrão global de comportamento. Assim, nota-se com a afirmação da democracia como modelo de governo e a criação de novos espaços de mídia certa reaproximação entre o Estado e o cidadão.

Diante disso, indaga-se: as novas formas de mídia contribuem para uma efetivação da cidadania ou causam um maior distanciamento da vida pública?

Insta ressaltar que o trabalho se utilizou de um método de abordagem dialético, pois, se evidenciou duas posições divergentes a cerca de um mesmo fenômeno, buscando analisar qual possui preponderância no atual cenário brasileiro. Do mesmo modo, a pesquisa é basicamente bibliográfica, pautada em doutrinas nacionais e estrangeiras.

2 | TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO CONTEMPORÂNEO E A EMERGÊNCIA DE UM NOVO PODER

De início, é necessário recorrer a história para a explicação das transformações do Estado contemporâneo, bem como a evolução da imprensa neste fenômeno. Primeiramente, conforme dita Melo (2005), com os grandes descobrimentos e o conseqüente crescimento do comércio existia a necessidade de divulgar tais informações e de certa forma diminuir a dificuldade de comunicação com outros povos. Dentro deste contexto, surge a imprensa de Gutemberg inserida em um Estado absolutista, com total centralização do poder e quase inexistência de direitos fundamentais a todos os cidadãos. Ressalta-se, que nesse período, a imprensa era

totalmente escrita, sendo o papel o grande mote de divulgação.

De acordo com Sousa (2003), o primeiro passo para a democratização da cultura, mesmo tendo desencadeado a estandardização e a simplificação das mensagens foi o surgimento da imprensa. Ora, o início de uma mudança de paradigma estatal perpassa pela criação desse novo poder- a mídia/imprensa- que até os dias hodiernos reveste-se de suma relevância no contexto social.

Posteriormente, com a ruptura de um estado absolutista devido aos movimentos da constituinte americana e da Revolução Francesa chega-se ao Estado Liberal. Neste, a imprensa tem papel fulcral, tanto nos movimentos que desencadearam a derrubada do antigo regime como na afirmação do poder da burguesia. Neste momento ainda predomina uma imprensa/mídia na forma escrita, valendo-se das enciclopédias como a principal forma de divulgação do conhecimento.

No transcorrer desse lapso temporal, existiram grandes revoluções e movimentos que transformaram substancialmente a “forma de ver o mundo”. Essencialmente, a Revolução Industrial foi algo que atingiu diretamente a rede de fluxos de informações e o papel da imprensa. Para Melo (2005), a mecanização tornou o processo de impressão mais rápido, barato e dinâmico, o que motivou o aumento do público leitor.

Entretanto, a existência de um Estado Liberal em que a liberdade era o fundamento máximo apresentou diversas insuficiências, maximizando o aprofundamento das desigualdades sociais. Assim, chega-se a um Estado Social em que a igualdade tem primazia sobre os demais direitos.

Neste contexto, a imprensa tornou-se algo mais acessível à população, devido ao menor custo para a compra de jornais e revistas. Contudo, o uso da imprensa como forma política e direcionada ao lucro é algo que aparece claramente neste momento histórico, de acordo com os ensinamentos de Melo (2005).

Diante desse quadro, chega-se ao “divisor de águas” da narrativa mundial. As duas Guerras Mundiais transformaram definitivamente o globo terrestre. A criação de novas tecnologias com fins bélicos, o poder aterrorizador das armas atômicas, o incremento e surgimento de novas ferramentas, as inúmeras atrocidades e genocídios ocorridos evidenciaram os problemas da contemporaneidade.

Com o fim das Guerras há uma reconfiguração dos Estados modernos. A afirmação da democracia como forma de governo e a revolução técnico-científica causada pelo descobrimento de novas tecnologias são os cernes de toda essa reconfiguração.

A emergência de um Estado Democrático de Direito com a positivação e garantia de diversos direitos fundamentais aliados ao crescimento exponencial de tecnologia e a globalização são as características marcantes dessa “pós-contemporaneidade”.

Importante ressaltar, que estas duas últimas características são complementares, pois o que possibilitou definitivamente a globalização foi o desenvolvimento de inúmeras tecnologias, essencialmente a internet e o advento de novas mídias para a propagação de informações.

Sendo assim, a internet surge no contexto de mobilizar recursos de pesquisa, particularmente do mundo universitário, com o objetivo de alcançar superioridade militar em relação à União Soviética, conforme Castells (2003). Nota-se que a internet surge com o intuito de superação militar no contexto da Guerra Fria, mas que ganha sua expansão com o incremento de estudos universitários e com a iniciação por atividades privadas. Ou seja, é criada dentro de um ambiente militar e estatal, mas desenvolve-se por intermédio de universitários e a partir da iniciativa privada.

Com o crescimento e afirmação da internet inúmeras metamorfoses ocorreram dentro do Estado, na própria sociedade e por consequência na imprensa. As transformações na imprensa devem-se ao fato do surgimento das comentadas novas mídias. A criação de redes sociais, chats, blogs, canais de vídeos, entre outros são uma mudança na comunicação e na forma de linguagem.

O sistema virtual passa a ter papel preponderante nas relações humanas e econômicas. O encurtamento das distâncias, a maleabilidades das fronteiras nacionais, o grande e rápido fluxo de informações são característica de um novo modo de convivência. A internet passa a ser uma ferramenta cotidiana para atender as necessidades do homem moderno e que facilita diversa de suas atividades. Assim, o surgimento das redes sociais e das formas alternativas de mídia resultantes da internet é uma resposta a forma tradicional de imprensa.

Atualmente no Brasil cerca de 49% dos brasileiros tem acesso à internet na sua residência, conforme dados do IBGE (2013). Desses 49%, a grande maioria são os da classe média, conforme o mesmo estudo. Nesse sentido, nota-se que a internet mesmo constituindo a principal forma de expressão no mundo globalizado, ainda não atinge de forma homogênea a população brasileira. De igual modo, observa-se que muitos brasileiros ainda estão a mercê da opinião das tradicionais imprensas, não tendo grande oportunidade de outros meios.

Insta ressaltar, que a imprensa - em suas diversas facetas- é concebida como um quarto poder, como uma forma de averiguar e denunciar as irregularidades do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo. Tal denominação advém de fatos históricos em que a imprensa tinha/tem papel fundamental na política.

Sendo assim, pode-se afirmar que a internet após tantas transformações no mundo contemporâneo é uma das grandes formas de expressão desse mundo globalizado. Se antes predominava a imprensa na forma escrita, hoje os “tweets” e todo aparato virtual é a principal forma de expressão da imprensa. Diante de todo exposto, nasce a dúvida dos benefícios e prejuízos advindos dessa revolução técnico-científica. Obviamente que as inúmeras facilidades cotidianas é algo notório, porém, indaga-se do uso da internet no meio político como forma de efetivação de direitos.

Assim, irá se analisar de uma forma dialética o quanto essas novas formas de mídia, essencialmente as trazidas pela internet, são capazes de poder transformar e efetivar direitos básicos para o cidadão, começando pelos argumentos que embasam a assertiva do distanciamento e alienação com a vida pública.

3 | AS NOVAS MÍDIAS E O DISTANCIAMENTO DA VIDA PÚBLICA

A análise sob o prisma de que as novas mídias causam um distanciamento da vida pública, traz inúmeros argumentos que evidenciam os problemas desencadeados pelo excesso de informação e pela informatização do indivíduo.

Neste sentido, existe uma grande dúvida quando se afirma que as novas tecnologias proporcionam melhores condições de exercício de cidadania ao povo em geral. Isso se deve ao fato de que toda e qualquer fonte de informação é o melhor meio de manipulação de opiniões, utilizado por quem pretende se manter no poder. Esta nova realidade proporcionada pela evolução tecnológica leva o cidadão a ser refém do imediatismo. Isso se percebe ao analisar o comportamento contemporâneo, quando as pessoas estão continuamente atentas aos seus novos brinquedos, seus modernos telefones celulares, sempre a verificar se não está apresentando nenhuma novidade. É neste contexto imediatista que se insere a nova metodologia de controle social. As pessoas agem segundo o que subliminarmente são orientadas a fazer por meio de um bombardeio de informação a que são submetidas.

Para Vieira (2014, p. 2), “(...) é possível enxergar uma sociedade mais igualitária, mais livre e com pleno exercício do direito de expressão individual, (...) novos embates entre conflitos sociais e profundas desigualdades no acesso às oportunidades e à melhoria da qualidade de vida”.

Além da desigualdade de acesso às novas formas de comunicação, tem-se como agravante que a criação e manipulação deste mundo imaginário é realizada por quem domina as novas tecnologias, ou seja, por quem tem o poder para isso.

Estes seriam os grandes conglomerados mundiais e os governantes ou, com mais propriedade, o Estado e seus mantenedores. Como principal resultado desta nova realidade, tem-se uma nova espécie de político, conforme assevera Critelli (2013, p. 1):

As características dos novos políticos que são meio robôs máquinas e meio cidadãos de carne e osso. Os políticos que não têm mais sensibilidade popular e verdade no olhar. O olhar de vidro eletrônico na tela do computador ou do vídeo que faz da propaganda política um show de efeitos especiais e de promessas sociais futuristas, mas quase sempre sem futuro algum.

Trata-se de um novo ator, adaptado ao mundo de fantasia criado pelas novas mídias. Não é importante, no caso das redes sociais, se quem está por detrás do teclado está dizendo a verdade ou não. Neste contexto, segundo o mesmo autor (2013, p. 2) “as redes sociais provocam mudanças de fundo no modo como as nossas relações ocorrem, intervindo significativamente no comportamento social e político (...) uma característica das redes sociais é, por mais contraditório que pareça, a implantação do isolamento como padrão para as relações humanas”.

Ainda, conforme Faria (2015, p.234), a Internet não teria o condão de desenvolver os sentimentos de coletividade e democracia, pois são pequenos grupos que sistematizam e compartilham a ideia. Ele traz exemplos de pesquisas americanas

que demonstram que os blogs políticos mais populares são escritos por cidadãos de perfil homogêneo: brancos, masculinos, alto nível de educação e elite profissional, evidenciando certo elitismo na propagação das ideias.

Desta forma o cidadão contemporâneo, sujeito passivo da dominação imposta pela inovação tecnológica, estaria cada vez mais distante dos demais cidadãos e cada vez mais ameaçado no domínio de seu destino pessoal e político. No contexto democrático, as novas mídias, vistas com empolgação por alguns, enfrentam os derradeiros problemas da desigualdade e da manipulação. Conforme Freitas (2013, p. 2):

(...) há outros níveis do que é democracia. “Conhecimento é poder”, diziam os primeiros modernos, Francis Bacon e Thomas Hobbes. O acesso à informação é fundamental. Mas ele depende de termos os links mais consultados. Mesmo no chamado primeiro mundo a conexão à WWW está longe de ser um meio de comunicação acessível à maioria. Bill Gates, que têm motivos de sobra para fazer a apologia da estrada do futuro e das potencialidades da rede para o fortalecimento da cidadania, reconhece que as disparidades sociais se convertem em um forte obstáculo à necessidade de socializar a informação.

Neste sentido, pode-se verificar que as desigualdades sociais limitam o acesso às novas mídias e ao exercício da cidadania por grande parte da população. Seguindo esta linha de pensamento, o autor refere que (2013, p. 3) “é melhor ficarmos atentos para a realidade e não exagerarmos o potencial político da Internet - sob o risco de fortalecermos uma cultura que, como alerta Umberto Eco, pode gerar um *populismo qualitativo*, no qual a reação emocional de um grupo seletivo de indivíduos bem informados “pode ser apresentado e aceito como a Voz do Povo”.

Ainda, pode-se ressaltar que os meios de comunicação, alavancados pelas novas tecnologias, podem ser utilizados com fins e de maneiras distintas, dependendo do interesse de quem tem o poder de informar. Conforme assevera Nede (2001, p. 14):

O uso público dos meios de comunicação pode ser meio de libertação ou de dominação na sociedade, dependendo de quem tem o poder de informar e de conduzir a informação para a formação de uma sociedade democrática ou autoritária, e de como a partir do surgimento das novas tecnologias de comunicação a sociedade se organiza e de como ela é influenciada pelos meios em menor ou maior escala.

Sob este enfoque, as novas mídias podem levar a criação de uma realidade hipotética, que apresenta a sociedade ideal de quem informa. O problema é que esta sociedade só existe no mundo imaginário ou virtual, no mundo real pode se revelar uma forma inusitada e extremamente poderosa de manipular opiniões.

A manipulação se torna facilitada, principalmente, em virtude de que o cidadão, na maioria das vezes, não sabe qual a sociedade deseja. Neste sentido, Bobbio (2000, p. 30) comenta a indefinição a respeito da democracia.

A dificuldade de conhecer o futuro depende também do fato de que cada um de nós projeta no futuro as próprias aspirações e inquietações, enquanto a história prossegue o seu curso indiferente às nossas preocupações, um curso aliás formado por milhões e milhões de pequenos, minúsculos, atos humanos que

nenhuma mente, mesmo a mais potente, jamais esteve em condições de apreender numa visão de conjunto que não tenha sido excessivamente esquemática e portanto pouco convincente. Para dar-lhes brevemente a minha opinião, se me perguntassem se a democracia tem um porvir e qual é ele, admitindo-se que exista, responderia tranqüilamente que não o sei.

Essa indefinição, natural do ser humano e da natureza de continuidade dos eventos no curso da história, cria uma expectativa de novidade, a qual, pelo cidadão menos atento, pode ser confundida com melhoria de qualidade de vida ou melhoria social. Porém, nem sempre isto é verdade, e neste íterim entre a chegada da informação e a descoberta da verdade algumas variações podem ocorrer.

A velocidade da informação e a morosidade humana na percepção sobrecarrega o homem e o leva a desconsiderar fatores importantes presentes no comunicado. Ocorre que não se tem tempo de absorver a mensagem completa e refletir sobre ela com a devida profundidade, devido a quantidade exorbitante de informações recebidas.

É uma questão de velocidade de transmissão e de recepção. Não se consegue dar conta de processar por completo a informação recebida, na velocidade que está sendo repassada pelo informante. Mediante um bombardeio de informações, a capacidade de entendimento fica prejudicada, podendo levar a falsas percepções e interpretações, criando uma realidade parcial, baseada em apenas partes das informações. O pior, é que essa parte pode ser direcionada, por mecanismos de destaque, por exemplo, levando a percepção de uma realidade criada segundo a vontade de quem está por detrás da transmissão e da informação.

Esta estratégia utilizada, também, no mundo político, diante da fragilidade do cidadão comum frente ao mundo das novas tecnologias de informação, dificultaria o exercício de uma efetiva cidadania. Talvez se esteja diante de uma nova realidade decisória no contexto da política. Uma realidade que pode levar a que, em questão de minutos, milhões de pessoas se manifestem expondo suas opiniões em relação a determinado tema. Porém, estas podem ser decisões tomadas sobre uma falsa impressão de realidade ou, o que é muito pior, sobre uma realidade habilmente direcionada para se alcançar um determinado resultado.

Ademais, vale apontar os ensinamentos de Faria (2015, p. 91) sobre os riscos advindos dessa informatização. Conforme o autor, a facilidade e a liberdade de apresentar as próprias preferências e opiniões em tudo, inclusive para fins políticos, acaba por gerar fragmentação e polarização nas discussões políticas. As pessoas tendem a ficar mais radicadas quando instrumentalizadas para expressar sua opinião. E isso contribui para o declínio de experiências coletivas de discussão e participação, ou seja, a internet reduziria o sentimento de comunidade prejudicando o exercício da cidadania.

Por sua vez, Ribas (2015, p. 57) apresenta outros riscos políticos advindos da denominada teledemocracia, são eles: receio de uma estruturação vertical das relações sociopolíticas; não tradução em participação democrática, mas sim em apatia e despolitização dos cidadãos; convertimento em um instrumento de manipulação

política e mercantilização da democracia, como marketing político de protagonista.

Os problemas apresentados por Ribas (2015, p.58), de certa forma, sintetizam o apresentado até agora. O uso da tecnologia para manipulação e mercantilização, bem como o risco de apatia dos cidadãos já foram devidamente demonstrados por demais doutrinadores, configurando, assim, os maiores problemas para a efetivação da cidadania por meio das novas mídias.

Por fim, necessário mencionar a pesquisa desenvolvida pelo Comitê Gestor de Internet (CGI) do Brasil do ano de 2013/2014 que aponta que 66% das pessoas entrevistadas nunca utilizaram a internet para realizar contato com autoridades públicas ou buscar informações de serviços públicos, como procurar orientações dos sites do governo, emitir guias, pagar taxas, etc, conforme o relatório do CGI (2015, p.359).

O mesmo estudo evidenciou que o envio de mensagens instantâneas por redes sociais ou aplicativos é a atividade mais realizada pelos usuários de internet (83%). Participar de redes sociais é razão do acesso de 76% dos usuários. E 58% dos internautas usam a rede para assistir vídeos ou filmes. Assim, nota-se que a grande presença dos usuários da internet é para entretenimento, não utilizando as ferramentas tecnológicas para fins políticos ou sociais.

Diante do exposto, resta claro os riscos advindos do uso das novas mídias no contexto político, sendo apresentado diversos argumentos de doutrinadores nacionais e estrangeiros. Após tal apresentação, passar-se-á a demonstrar os benefícios das novas mídias para a efetivação do exercício da cidadania.

4 | AS NOVAS MÍDIAS PARA EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA

Ao abordar a temática da efetivação da cidadania através das novas formas de mídia, cabe primeiramente, destacar a relevância da cidadania que não deve ser compreendido somente como um mero direito, haja visto, o seu caráter imperioso na formação da sociedade. No entanto, diante nova realidade proporcionada pela evolução tecnológica, a internet tem desempenhado um papel cada vez mais influente na vida das pessoas com reflexos diretos na sociedade.

De acordo com Recuero (2012, p. 17), essas interações virtuais "tratam-se de novas formas de 'ser' social que possuem impactos variados na sociedade contemporânea a partir das práticas estabelecidas no ciberespaço".

Por sua vez, frente a atual conjuntura da sociedade torna-se imprescindível não apenas o acesso à comunicação, mas também, o direito de exercer a comunicação efetivamente. Com isso, Freitas et. al (2013, p. 139) salienta que :

O direito à comunicação nesta Sociedade Midiática refere-se, não apenas, ao direito às informações, disponíveis tão facilmente nas redes virtuais, por exemplo, mas ao acesso aos bens multiculturais da humanidade (como as artes, a cultura, o conhecimento) e também, aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e os culturais.

Assim, as redes virtuais não se restringem somente a uma mera forma de organização isolada com efeitos locais. Evidentemente, através do surgimento da internet e, sobretudo, com o advento das redes sociais, formaram-se estruturas sociais altamente complexas que geram implicações reais no mundo.

Com isso, em busca do exercício da cidadania, é inerente à sociedade do Estado Democrático de Direito a aspiração pelo cumprimento de seus direitos, que, quando não satisfeitos, acabam gerando descontentamento dos indivíduos e vontade de mudança através de movimentos sociais. Entretanto, Castells (2013, p. 164) salienta que "embora os movimentos tenham em geral sua base no espaço urbano, mediante ocupações e manifestações de rua, sua existência contínua tem lugar no espaço livre da internet."

Ainda, em se tratando especialmente das mídias sociais, vale destacar que os debates virtuais se originam de uma fonte concreta, qual seja, o espaço urbano, fazendo com que a comunicação por meio das redes sociais consista num instrumento de organização e reivindicação de mudanças. Castells (2013, p. 164) compartilha desse entendimento ao expressar que:

Esse híbrido de cibernética e espaço urbano constitui um terceiro espaço, a que dou o nome de espaço da autonomia, porque só se pode garantir autonomia pela capacidade de se organizar no espaço livre das redes de comunicação; mas, ao mesmo tempo, ela pode ser exercida como força transformadora, desafiando a ordem institucional disciplinar, ao reclamar o espaço da cidade para seus cidadãos.

Nesse sentido, diante das diversas formas de redes sociais Santaella et. al (2010, p.17) exemplifica que “enquanto os e-mails e as SMSs se limitam a uns poucos agenciamentos e apenas fazem uso das redes, as mensagens do Twitter não apenas fazem uso das redes, mas criam redes e são também a própria rede”.

Desse modo, observa-se que as implicações das decisões tomadas em redes possuem caráter extremamente transmissivo, gerando, normalmente, efeito cascata. Tal entendimento também é compartilhado por Castells (2013, p. 166):

Os movimentos são virais, seguindo a lógica das redes da internet. Isso se dá não apenas pelo caráter viral da difusão das mensagens em si, particularmente das imagens de mobilização, mas em função do efeito demonstração de movimentos que brotam por toda parte.

Por sua vez, a magnitude do ciberespaço e suas relações com o mundo real não podem ser menosprezadas, visto que se trata de um processo em expansão e constante desenvolvimento. Não obstante, deve-se salientar que as novas mídias sociais possuem a pretensão de transformar o Estado e não se apoderar dele, pois manifestam sentimentos e incentivam o debate, porém não criam partidos nem apoiam governos, mesmo que ocasionalmente se tornem alvo do marketing político (CASTELLS, 2013).

Importante destacar que a efetivação da cidadania por meio das mídias sociais depende diretamente da publicidade das ideias expostas, a fim de possibilitar a conversação. No mesmo sentido, Smith apud Faria (2015, p. 63), relata que as TICS

podem ser instrumentos potencializadores dos elementos essenciais constantes de experiências participativas, quais sejam a inclusão, o controle social, o julgamento informado e a transparência.

Conforme Ribas (2015, p.52), as TICS estão produzindo novas formas de viver os valores democráticos, permitindo que se reforcem valores cívicos e novas formas de exercício de direitos, podendo reforçar também o tecido participativo das sociedades democráticas.

Ainda, Ribas (2015, p. 56) aponta seis benefícios políticos advindos pela imersão da tecnologia na seara política, formando o que denomina “teledemocracia”. São eles: possibilidade de operacionalização de um poder democrático real e efetivo; deslocamento do protagonismo político desde os partidos até os cidadãos; meio para evitar as disfunções dos sistemas eleitorais; correção das distorções da representação; questão de devolver o poder aos cidadãos e minimizar a concentração de poder na mão de poucos e eliminar a manipulação da opinião pública.

O deslocamento do protagonismo político dos partidos até os cidadãos é uma das maiores expectativas com a chegada das novas mídias. Os diversos fóruns de debates e petições online evidenciam o protagonismo do próprio cidadão na busca de proposições legislativas e apresentação de projetos de leis, buscando ter um contato direto com representantes para a iniciativa legislativa.

Outro ponto importante é que com a difusão das novas mídias, a informação, aparentemente, não fica conglomerada na mão de poucos grupos empresariais. A oportunidade de qualquer pessoa postar, divulgar, compartilhar imagens e textos abre a possibilidade de um espaço plural e democrático, em que o sujeito deixa de ser simples telespectador, como era na televisão e rádio, e passa a ser sujeito ativo das informações veiculadas, gerando um sistema de interligação com demais usuários.

Nesta senda, ressalta-se que o Brasil por meio da Câmara dos Deputados possui experiências de contato político por meio da Internet. O sítio eletrônico “e-democracia” serve para incentivar a participação da sociedade no debate de temas importantes para o país, buscando a formulação de políticas públicas mais realistas e implantáveis.

No mesmo sentido, a comunidade Wikilegis, desenvolvida pelo setor informático da Câmara dos Deputados, procura facilitar o processo colaborativo na redação dos textos das proposições legislativas ao permitir amplo debate e sugestões de alteração de artigo nos projetos de lei.

Embora existam duas ferramentas de importante função para o exercício de uma cidadania virtual, conforme as explicações de Faria (2015), tais mecanismos não são utilizados intensamente, sendo que até hoje, apenas dois projetos de leis tiveram intensa participação.

Ainda, Castells (2013, p.15) defende que os meios de comunicação de massa, especialmente a Internet, vieram para defender a liberdade de manifestação dos internautas, criando um espaço anti hegemônico, pois “nessa abordagem comunitária à tecnologia, o patriciado meritocrático encontrou-se com a contracultura utópica na

invenção da Internet e na preservação do espírito de liberdade que está na sua fonte”.

A liberdade de manifestação defendida por Castells interfere diretamente no menor custo da participação política. As TICs fornecem meios mais baratos de comunicação e divulgação de ideias e proposições, o que torna a participação política algo mais acessível do ponto de vista econômico.

Neste sentido, Guzzi (2010, p. 79) relata que é a Internet, uma arena de conversações onde as redes podem se desdobrar em infinitas redes, o lugar totalmente fecundo para as práticas sociais políticas. Sendo um canal privilegiado de comunicação pode efetivamente baixar os custos da participação política, transformando-se em um sistema de interações e troca de experiências.

Diante do exposto, fica evidenciado a defesa de inúmeros doutrinadores sobre os benefícios trazidos pelas novas mídias, essencialmente a Internet, na colaboração do povo pelo meio digital na formação de uma efetiva democracia.

O debate sobre o distanciamento da vida pública e a efetivação da cidadania pelos meios digitais tentou ser de forma imparcial, trazendo argumentos de renomados doutrinadores sobre a eficácia das TICs na formação da democracia e cidadania. Dessa feita, após a explanação dos argumentos favoráveis e contrários, passar-se-á ao juízo conclusivo, tentando ponderar os argumentos discorridos e responder objetivamente o problema traçado no trabalho.

CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, pode-se afirmar que as novas mídias estão mais propícias a efetivar a cidadania, porém, dependerá do grau de educação, desenvolvimento e engajamento de cada povo e/ou país. Não há dúvida que a *Ágora de Atenas* foi substituída pela plataforma *Facebook*, desencadeando diversos tipos de opiniões e discussões. É premissa irrefutável o quanto as novas formas de comunicação foram importantes para a realização de inúmeros movimentos sociais que buscavam direitos básicos, e conseqüentemente, exerciam sua plena cidadania. Maximize, por exemplo, as revoluções egípcias e tunisianas que usaram esse aparato de forma primordial.

Contudo, pode-se observar, que países como estes que lutavam por direitos de primeira e segunda geração, que ainda não foram conquistados por sociedades menos desenvolvidas, utilizam-se essas novas mídias com fins políticos diante da grandeza de sua inconformidade e indignação da sua situação atual. Em países mais desenvolvidos, que lutam por direitos de terceira e quarta geração, certo comodismo por possuir direitos básicos garantidos acarreta em uma menor propensão a “revoluções informatizadas”. Entretanto, não há como negar o papel que estas novas formas de comunicação imperam nesses países, tendo em vista que inúmeros movimentos sociais também foram desencadeados pela participação pública em rede, como no caso das Jornadas de junho no Brasil e a revolução Islandesa, com sua *wikiconstituição*.

Já no Brasil pode-se afirmar que as novas mídias estão mais propensas a efetivar a cidadania. Mesmo que a maioria dos usuários brasileiros acessa, primordialmente, redes sociais como *Facebook* e *Twitter*, já é visto certo engajamento políticos dos cidadãos nessas próprias redes. Ainda, inúmeros abaixo-assinados, projetos de lei, contato direto com deputados, eventos criados para mobilizar a população são alguns dos exemplos que estão presente diariamente no conteúdo cibernético para o exercício da cidadania, que, porém, ainda é pouco utilizado pela comunidade brasileira.

O portal *e-democracia* e o *wikilegis* são instrumentos importantíssimos para o exercício da cidadania no contexto brasileiro. A ampla possibilidade na colaboração da lei pelo povo por meio dessas ferramentas é algo entusiasmante.

Outro ponto importante é que a internet se apresenta como facilitadora do envolvimento em atividades políticas para aqueles já ativos politicamente, ou predispostos a atividades políticas convencionais, já que oferece mais facilidades e oportunidades de participação. Assim, não atinge de forma homogênea toda população, sendo que muitos passam a ser meramente manipulados pelos políticos ativistas e pela propagação exagerada de informação. Todavia, em qualquer fenômeno de caráter nacional ou global, problemas estarão presentes, pois sempre haverá potencialidades e riscos, sendo necessário buscar a ponderação desse risco/benefício a fim de contribuir com o povo.

Indubitavelmente, há uma grande expectativa com a expansão da internet e os benefícios dela na atividade política e cidadã. Pode-se afirmar que essa expectativa já foi maior na década passada, pois hoje se pode enxergar a manipulação e alienação exercida por esses meios tecnológicos. Os novos meios de comunicação e as TICs não devem ser vistos como formas de transformação radical do sistema, mas sim como aparato e instrumento para ajudar na sua efetivação, especialmente para conceber um espaço público de debate, levando as ideias soberanas do povo até os legisladores.

O engajamento da população, a elevação do nível educacional e social, a necessidade de uma educação virtual e a visão de que o povo é o soberano da nação são pressupostos para que as novas mídias possam ajudar na efetivação da cidadania. Embora existam meios disponíveis, muitas vezes por desleixo político e ausência de conhecimento e/ou interesse as demandas não são formalizadas.

Diante disso, deve-se atentar que a tecnologia é um facilitador para a efetivação da cidadania e não sua solução. Debruçar sobre os ombros das novas mídias e da tecnologia como sendo o motim para efetivação de direitos é algo utópico.

Não há como negar os inúmeros benefícios e facilidades introduzidas por esses novos meios. Estes devem ser usados de forma consciente e com compromisso de cidadão, pois os inúmeros instrumentos advindos deles podem resultar em auxílio a construção de uma plena cidadania, e conseqüentemente, a busca por um país livre, justo e igual.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. IBGE(2013). **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em:<<http://www.ebc.com.br/tecnologia/2015/04/acesso-internet-chega-494-da-populacao-brasileira> > acesso em 22 set.2016.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Tradução de Maria X.de A.Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

Comitê Gestor de Internet no Brasil (CGI). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação nos domicílios brasileiros** [livro eletrônico]: TIC domicílios 2014 /coordenação executiva e editorial/Alexandre F. Barbosa. -- São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2015.

CRITELI, Dulce. A ilusão das redes sociais. Disponível em: <<http://www.cartanaescola.com.br/single/show/250/a-ilusao-das-redes-sociais>>. Acesso em 10 set.2015.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da Internet**: o povo pode colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

FREITAS, Luciana Barbosa de; TUZZO, Simone Antoniaci. **Comunicação, educação e cidadania**: diálogos possíveis. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/ci/article/viewFile/26654/15337>> acesso em 02 set. 2016.

FREITAS, Fábio Fernando Barbosa. **Cidadania Virtual: Qual a contribuição da Internet à Política contemporânea?**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/pbunesco/v_07_cidvirtual.html>. Acesso em 10 de jul.2016.

GUZZI, Drica. **Web e participação**: a democracia no século XXI. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010.

MELO, Patrício Bandeira de. **Um passeio pela história da imprensa**: o espaço público dos grunhidos ao ciberespaço. 2005. Disponível em < http://www.fundaj.gov.br/geral/artigo_passeio_historia_imprensa.pdf> acesso em 8 de jul.de 2016.

MOREIRA, Ildeu de Castro. **A inclusão social e a popularização da ciência e tecnologia no Brasil**. Disponível <<http://revista.ibict.br/inclusao/index.php/inclusao/article/view/29/50>>. Acesso em 07 set.2016.

NEDER, Cristiane Pimentel. **As influências das novas tecnologias de comunicação social na formação política**. São Paulo: USP editora, 2001.

RECUERO, Raquel. **A conversação em rede: comunicação mediada pelo computador e redes sociais na internet**. Porto Alegre: Sulina, 2012.

RIBAS, Valeria do Nascimento. Teledemocracia e Cibercidadania: a iniciativa popular no Brasil e as tecnologias da informação e comunicação. In: OLIVEIRA, Rafael Santos de; LEAL, Rosane da Silva; **Direito & Novas Mídias**. Curitiba: Editora Íthala, 2015. Capítulo 3, pg. 51-65.

SOUSA, Jorge Pedro. **Elementos de Teoria e Pesquisa da Comunicação e dos Media**. Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2003.

SANTAELLA, Lucia; LEMOS, Renata. **Redes sociais e digitais: a cognição conectiva do Twitter**. São Paulo: Paulus, 2010.

VIEIRA, Ana Beatriz Manhas. **O impacto da mídia na construção dos valores sociais**. Disponível em : <<http://www.epm.tjsp.jus.br/Sociedade/ArtigosView.aspx?ID=7444>>. Acesso em 09 set.2016.

SOBRE O ORGANIZADOR

GUSTAVO BISCAIA DE LACERDA é Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, 2010), Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR, 2004) e Bacharel em Ciências Sociais pela UFPR (2001); entre 2012 e 2013 realizou estágio pós-doutoral em Teoria Política na UFSC. Desde 2004 é Sociólogo da UFPR. Suas principais áreas de atuação consistem em teoria política republicana; história das idéias; história política brasileira; pensamento político brasileiro; positivismo; políticas públicas e gestão universitária. Acesso ao currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7429958414421167>

ÍNDICE REMISSIVO

A

Autonomia financeira 1

C

Cargos de liderança 200

Cidadania 30, 41, 70, 124, 165, 231, 232, 253, 259, 260, 348, 380, 397, 411, 416, 418, 430

Condicionamento 1

Consumo 287, 299

Criança e adolescente 375

D

Demandas Sociais 380, 404

Democracia 29, 123, 261, 322, 328, 334, 352, 392, 418

Desenvolvimento Socioeconômico 126

Direitos Humanos 6, 31, 43, 50, 51, 55, 65, 66, 70, 71, 75, 76, 77, 78, 79, 177, 229, 230, 231, 254, 257, 260, 261, 264, 300, 305, 315, 320, 329, 374, 379, 416

Drogas 300, 302, 303, 305, 307, 309

E

Educação 25, 26, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 79, 80, 81, 125, 138, 177, 180, 181, 185, 186, 189, 199, 218, 219, 220, 227, 228, 229, 231, 232, 253, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 269, 281, 311, 314, 316, 317, 320, 379, 416

F

Federalismo 1, 3, 5, 12

G

Gênero 190, 218, 219, 220, 222, 230, 231, 379

H

Humanização 311, 349, 350

I

Identidade 182, 220, 230, 231

Integridade Física e Psíquica 232, 234, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280,

281, 282, 283, 284, 285

L

legitimidade 10, 21, 32, 302, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 362, 364

M

Meio ambiente 335

Mercado de trabalho 190, 205

Mulheres 41, 76, 199, 200, 203, 206, 211, 218, 232, 253, 255, 259, 260, 369, 379

P

Pobreza 126, 136, 137, 153

Política Pública Protetiva 253, 254, 255, 256, 257, 259, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285

Política Social 13, 124

Proteção Animal 232

R

Responsabilidade Socioambiental 335, 341, 342

S

SUS 9, 309, 310, 349, 350, 351, 352

Sustentabilidade 335, 347, 348

V

Violência Humana 232

Violência sexual 365

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-528-0

