

Estado e Sociedade frente às Questões Sociais

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)



Estado e Sociedade frente às Questões Sociais

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)



2019 by Atena Editora
Copyright © Atena Editora
Copyright do Texto © 2019 Os Autores
Copyright da Edição © 2019 Atena Editora
Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira
Diagramação: Geraldo Alves
Edição de Arte: Lorena Prestes
Revisão: Os Autores



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição Creative Commons. Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

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

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elio Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie di Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Julio Cândido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Universidade Federal do Maranhão
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Gislene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
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. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Profª Drª 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 Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
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. Alexandre Leite dos Santos Silva – Universidade Federal do Piauí
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

E79 Estado e sociedade frente às questões sociais [recurso eletrônico] /
Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre. – Ponta
Grossa, PR: Atena Editora, 2019.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7247-801-4
DOI 10.22533/at.ed.014192111

1. Brasil – Política social. 2. Estado e sociedade. 3. Serviço
social. I. Silvestre, Luciana Pavowski Franco.

CDD 361.61

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

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

APRESENTAÇÃO

O e-book "Estado e sociedade frente às questões sociais" apresenta 23 artigos que tratam de temáticas vinculadas às situações de vulnerabilidade e risco social, bem como, formas de organização e mobilização da sociedade frente a estas, que se expressam através da garantia de direitos, dos aspectos culturais e das políticas públicas implementadas pelo Estado.

Os artigos estão organizados em quatro seções, conforme segue: "**Cultura, percepções e construção de imagem**" com cinco artigos através dos quais são debatidos aspectos relacionais e de contexto que contribuem para formação da identidade e cultura em seu entorno. "**Estado e Políticas Públicas**" apresenta nove artigos que dialogam sobre os direitos estabelecidos e a materialização destes enquanto políticas públicas, pautando-se de forma concomitante os desafios postos diante das reformas ensejadas pelos preceitos neoliberais que incidem na fragilização da atuação estatal; Na seção "**O direito e os seus desdobramentos na sociedade contemporânea**" são apresentados seis pesquisas que congregam debates voltados para os direitos estabelecidos e inferências diante dos aspectos criminológicos, adolescência e a prática de atos infracionais, relações de trabalho, tecnologia e processos eleitorais. Por fim, a seção "**Categoria de análise e questões apistemológicas**" apresenta dois artigos que analisam a superpopulação relativa a partir da categoria marxiana e os problemas epistemológicos nas ciências humanas no Brasil.

As temáticas abordadas são bastante atuais e apresentam relação entre si. Contribuem para a divulgação de estudos e análises voltadas para os desafios postos nas relações da sociedade contemporânea.

Boa leitura a todos!

Luciana Pavowski Franco Silvestre

SUMÁRIO

CULTURA, PERCEPÇÕES E CONSTRUÇÃO DE IMAGEM

CAPÍTULO 1	1
-------------------------	----------

A CRIAÇÃO DE UMA *CITY IMAGE* DO RIO DE JANEIRO ATRAVÉS DA ECONOMIA CRIATIVA

Alice dos Santos Braga

DOI 10.22533/at.ed.0141921111

CAPÍTULO 2	10
-------------------------	-----------

HALLYU WAVE: A CULTURA COMO MECANISMO DE SOFT-POWER SUL-COREANO

Fernanda Vieira Carvalho

DOI 10.22533/at.ed.0141921112

CAPÍTULO 3	22
-------------------------	-----------

PADRÕES DE BELEZA NA SOCIEDADE: EXPRESSÕES NO COTIDIANO ESCOLAR

Rosilda Arruda Ferreira

Djavan Thiago Santos Oiteiro

Monique Santos da Silva

Thaiane Almeida Souza

DOI 10.22533/at.ed.0141921113

CAPÍTULO 4	35
-------------------------	-----------

“VIOLÊNCIA, DESORDEM E BEBEDEIRAS”: A CONSTRUÇÃO DA IMAGEM DO CLUBE FORRÓLÂNDIA NO MUNICÍPIO DE ORLÂNDIA-SP (2000-2010)

Bruno César Pereira

Vania Vaz

DOI 10.22533/at.ed.0141921114

CAPÍTULO 5	46
-------------------------	-----------

PAI ALCOOLISTA: PERCEPÇÕES E VIVÊNCIAS DE UMA FILHA

Elizabeth Filgueira da Costa

Daniela Heitzmann Amaral Valentim de Sousa

Kay Francis Leal Vieira

Ivana Suely Paiva Bezerra Mello

DOI 10.22533/at.ed.0141921115

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO 6	58
-------------------------	-----------

A ATUAÇÃO DO ESTADO, ENQUANTO GARANTIDOR DE DIREITOS, DIANTE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE: AS ENCHENTES SAZONALIS DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO

Régis Hartmann

Carina Valesca Soares Lima

Lanna Chely Bezerra Dias da Rocha

DOI 10.22533/at.ed.0141921116

CAPÍTULO 7 76

A REFORMA DO ENSINO MÉDIO NA PERSPECTIVA DO NEOLIBERALISMO E DA PROTEÇÃO SOCIAL: DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 746/17 À LEI Nº 13.415/17

Marcos Felipe Rodrigues de Sousa
Alessandra Pereira Nunes
Raimunda Eliene Sousa Silva
Suziany de Oliveira Portéglio

DOI 10.22533/at.ed.0141921117

CAPÍTULO 8 90

COMO SE ARTICULAM NO ESPAÇO PÚBLICO INDICADORES FISCAIS E POLÍTICAS SOCIAIS? OS EFEITOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 SOBRE O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE À LUZ DE UMA ABORDAGEM PÓS-ESTRUTURALISTA

Bruno Moretti
Elton Bernardo Bandeira de Melo

DOI 10.22533/at.ed.0141921118

CAPÍTULO 9 102

DESIGUALDADE SOCIAL E INSUFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE À POBREZA

Francisco Mesquita de Oliveira

DOI 10.22533/at.ed.0141921119

CAPÍTULO 10 116

O GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO ADOTA A AGENDA 2030 EM SUA ESTRATÉGIA PÚBLICA?

Cândido de Souza Pereira

DOI 10.22533/at.ed.0141921110

CAPÍTULO 11 137

POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

Adelcio Machado dos Santos
Jucielle Marta Baldissareli

DOI 10.22533/at.ed.0141921111

CAPÍTULO 12 146

DEVER DO ESTADO EM GARANTIR O ACESSO À INTERNET COMO PRESSUPOSTO DE EFETIVIDADE SOCIAL DA CIDADANIA DIGITAL

Eid Badr

DOI 10.22533/at.ed.0141921112

CAPÍTULO 13 159

A CRISE NA VENEZUELA E O DIREITO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Jonas Modesto de Abreu
Bruno Henrique Martins de Almeida

DOI 10.22533/at.ed.0141921113

CAPÍTULO 14	172
MAISDESENVOLVIMENTO, MAIOR TRANSPARÊNCIA? UMA ANALISE DO IMPACTO DO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL NO SEU GRAU DE TRANSPARÊNCIA	
Pedro Severino do Nascimento Silva	
DOI 10.22533/at.ed.01419211114	
O DIREITO E OS SEUS DESDOBRAMENTOS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA	
CAPÍTULO 15	187
A POSSIBILIDADE DE EQUIPARAÇÃO SALARIAL DA ATIVIDADE-FIM DO TERCEIRIZADO COM O EMPREGADO CONTRATADO DIRETAMENTE PELA TOMADORA DE SERVIÇO	
Ticiana Poncio de Lima	
Felipe Oswaldo Guerreiro Moreira	
DOI 10.22533/at.ed.01419211115	
CAPÍTULO 16	206
CRIMINOLOGIA FEMININA AFETIVA: ANÁLISE SOB A ÓTICA DO ABOLICIONISMO E MINIMALISMO PENAL	
Isael José Santana	
Julia Romano Barbosa	
Raul Dias Ferraz	
DOI 10.22533/at.ed.01419211116	
CAPÍTULO 17	218
DELINQUÊNCIA FEMINIL: BREVES ASPECTOS HISTÓRICOS E CRIMINOLÓGICOS	
Ana Carolina Medeiros Costa Paula	
Isael José Santana	
DOI 10.22533/at.ed.01419211117	
CAPÍTULO 18	231
REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL: É POSSÍVEL PENSAR DIFERENTE	
Rosalice Lopes	
Giovanna Loubet Ávila	
DOI 10.22533/at.ed.01419211118	
CAPÍTULO 19	243
O DIREITO À PRIVACIDADE EM FACE DA INTERAÇÃO CÉREBRO-MÁQUINA: A NECESSIDADE DE UMA ÉTICA DO ACESSO AO PENSAMENTO	
Lafaiete Luiz do Nascimento	
Diogo de Calasans Melo Andrade	
DOI 10.22533/at.ed.01419211119	
CAPÍTULO 20	256
COMPETIÇÃO ELEITORAL COMO INCENTIVO À CORRUPÇÃO: ANÁLISE DAS ELEIÇÕES 2014 PARA GOVERNADOR E OS CASOS PERCEBIDOS DE COMPRA DE VOTOS	
Pedro Henrique Ribeiro da Silva	
DOI 10.22533/at.ed.01419211120	

CATEGORIAS DE ANÁLISE E QUESTÕES EPISTEMOLÓGICAS

CAPÍTULO 21	270
A ATUALIDADE DA CATEGORIA MARXIANA DA SUPERPOPULAÇÃO RELATIVA: TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS	
Ana Virgínia do Nascimento Moreira	
DOI 10.22533/at.ed.01419211121	
CAPÍTULO 22	282
PROBLEMAS EPISTEMOLÓGICOS NAS TESES DE CIÊNCIAS HUMANAS NO BRASIL	
Rodrigo Dutra Gomes	
DOI 10.22533/at.ed.01419211122	
CAPÍTULO 23	291
UM ESTUDO DE CASO DAS ASSOCIAÇÕES DE COLETORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS DE FLORIANÓPOLIS – SC	
Alessandra Knoll	
Sérgio Luís Boeira	
DOI 10.22533/at.ed.01419211123	
SOBRE A ORGANIZADORA.....	307
ÍNDICE REMISSIVO	308

CAPÍTULO 1

A CRIAÇÃO DE UMA CITY IMAGE DO RIO DE JANEIRO ATRAVÉS DA ECONOMIA CRIATIVA

Alice dos Santos Braga

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Turismologia
Rio de Janeiro - RJ

THE CREATION OF AN CITY IMAGE OF
RIO DE JANEIRO THROUGH CREATIVE
ECONOMY

ABSTRACT: This article seeks to present a brief overview of the creative economy in the State of Rio de Janeiro and how was the process of creating a city image of the city of Rio as a creative territory. Like the world movement, Rio de Janeiro thinks of creativity as a new way to achieve economic development. And the city of Rio, as a consolidated national and international tourist destination, includes tourism as one of the categories of this new model and as an item to be developed. Several public actions were carried out for the development of this new economy in Rio de Janeiro. Academic productions on the subject are scarce, but they deal with the creation and operation of the Rio Criativo incubator. It was verified that the creative economy was used as contribution to the creation of a new city image of Rio de Janeiro as a pole of creative economy.

KEYWORDS: City Image, Creative Economy, Rio Criativo, Tourism, Rio de Janeiro.

1 | INTRODUÇÃO

Este artigo busca tratar sobre a economia criativa no estado do Rio de Janeiro e como esse novo setor foi utilizado como apporte para

a criação de uma nova *city image* da cidade do Rio de Janeiro. Além de também entender o contexto em que a Incubadora Rio Criativo está inserida e quais são as publicações acerca do tema. Para a produção deste artigo foi realizada uma pesquisa bibliográfica em bancos de artigos acadêmicos, teses e dissertações. Além de realizar uma entrevista com Gabriela Palma, sócia-fundadora da Sou+Carioca, empresa turística que atualmente está passando pelo processo de incubação. Esse tema é relevante pela importância desse setor na economia fluminense e pelo papel que o Rio Criativo possui para o crescimento do mesmo no Estado do Rio de Janeiro. Esta pesquisa traz contribuições para o desenvolvimento da economia criativa ao entender o panorama geral desse novo setor no Estado.

A economia criativa aparece pela primeira vez em 1994, na Austrália, durante a formulação da política pública baseada na cultura e criatividade que ficou conhecida como *Creative Nation*. Foi a primeira ação no país a nível federal voltada para as políticas culturais. (Couto,2010) Implementada por Paul Keating (primeiro-ministro à época), determinava que \$250 milhões fossem destinados a instituições culturais. No documento oficial de 1994 (com tradução própria) é perceptível como a cultura é utilizada para agregar valor às mercadorias e como ela sozinha também pode ser comercializada. Além de ressaltar seu potencial para atrair turistas e estudantes.

O conceito de economia criativa apenas ganha força a nível mundial no Reino Unido, em meados de 1997, com o governo de Tony Blair. Que em um momento de competição econômica global, após estudos de mercado, deu destaque para o que seria reconhecido posteriormente como indústrias ou economia criativa. Blair reconheceu a necessidade de políticas públicas para o crescimento desse novo setor. Desde então, a economia criativa tornou-se pauta global, sendo discutida como um aporte para o desenvolvimento econômico. Através das pesquisas realizadas pelo governo britânico foram identificados quatorze setores que possuem maior potencial, sendo eles: Expressões Culturais, Arquitetura, Artes Cênicas, Artesanato, Cinema & Vídeo, Design, Mercado de Artes e Antiguidades, Mercado Editorial, Moda, Música, Software, Publicidade, Rádio e TV, Vídeo Games. (Couto,2010)

São diversos os conceitos que buscam definir a economia criativa, mas o que será utilizado neste artigo é o da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento - UNCTAD que lançou em 2008 o relatório *Creative Economy*. Documento em que define a economia criativa como:

"Os ciclos de criação, produção e distribuição de bens e serviços que usam criatividade e capital intelectual como insumos primários. Constituem uma série de atividades baseadas no conhecimento, que produzem bens tangíveis e serviços artísticos e intelectuais intangíveis com conteúdo criativo, valor econômico e objetivos de mercado." (UNCTAD apud Couto,2010)

2 | PRODUÇÃO ACADÊMICA

Para essa pesquisa foram utilizados artigos publicados em revistas acadêmicas e dissertações referentes à incubadora Rio Criativo. Tendo um total de 11 resultados, sendo desse total 4 dissertações e 7 artigos. As produções acadêmicas sobre o tema começam em 2010. Um ano após a criação da incubadora com a dissertação de Frederico Couto ligado à PUC-Rio. O número de produções é pequeno, mas nos anos de 2014 e 2015 há um pico de produções que posteriormente cai novamente para a média anterior. Todas as publicações feitas no Estado do Rio de Janeiro, possuem a incubadora como tema central (Zardo e Mello, 2012, 2015; Ramos e Duffy, 2014; Couto. 2010; Rangel, 2016). Abordando alguns tópicos como o surgimento do termo “economia criativa”, a formulação e criação da incubadora, como ocorre o seu processo de seleção e como é a incubação.

A temática da sustentabilidade aparece em duas produções (Jesus, 2017; Dias 2014), Dias (2014) cita Deheinzelin (2011) explicando a perspectiva de desenvolvimento baseado na economia criativa como instrumento de promoção da sustentabilidade (gerando impactos positivos na esfera econômica, cultural, social e ambiental). Destacando o papel estratégico da economia criativa na promoção do desenvolvimento sustentável por delimitar todos os processos envolvidos: geração de postos de trabalho e renda; qualificação do capital humano e ativação de capital social; desenvolvimento econômico; promoção da articulação entre setores públicos e privados e no desenvolvimento local.

Jesus (2017) contribui nessa discussão ao trazer alguns autores como Miles (2014, p.128-129), agregando à discussão um dos pontos mais importantes sobre a economia criativa. Apesar do seu potencial de desenvolvimento sustentável e de valorização das especificidades locais, os imperativos econômicos do “cosmopolitismo competitivo” podem trazer fórmulas estéreis e contribuem para manter um modelo predatório que vai radicalmente contra os princípios ligados à ideia de desenvolvimento sustentável. Essa mesma análise cabe para a compreensão da economia criativa não como uma alternativa ao sistema capitalista e à lógica de desenvolvimento atrelado ao progresso ocidental. Como foi apresentado no tópico de introdução ao tema, em 1994 na política pública *Creative Nation*, a cultura é vista como uma forma de agregar valor à um determinado produto. Essa possibilidade pode gerar benefícios ao valorizar as especificidades locais, mas em contrapartida gera prioritariamente desenvolvimento econômico.

A área de políticas públicas é uma das principais áreas de formação dos autores e a Incubadora Rio Criativo é uma política pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, alguns autores abordam o tema por esse viés (Mello e Zardo, 2015; Wanis, 2015; Michetti e Burgos, 2016) tratando de temáticas como políticas culturais, o modo como as políticas públicas são implementadas no Brasil, gestão pública e ações governamentais de fomento. Através dessas produções, decidiu-

se reunir a seguir algumas dessas ações governamentais relacionadas à economia criativa, analisando o contexto e a intenção dessas ações que foram realizadas em um curto período de tempo (2009-2013)

3 | AÇÕES GOVERNAMENTAIS DE FOMENTO À ECONOMIA CRIATIVA

Há um movimento mundial em utilizar os conceitos de economia criativa e cidades criativas como aportes para o desenvolvimento principalmente econômico, mas também social. Como ressaltado por Frederico Couto em 2010, a criatividade diferentemente de qualquer bem natural/material tende a manifestar-se quanto mais utilizada, multiplicando-se e criando uma concorrência saudável entre agentes criativos. No Brasil e no Rio de Janeiro o cenário não é diferente, a economia criativa é vista como um aporte para o desenvolvimento econômico. Mas também é vista como um item importante para a reformulação dessa imagem da cidade do Rio de Janeiro. Ocorrendo um processo conhecido como *image-making*.

"As origens desta megaoperação de *image-making* podem ser remetidas a um modelo de gestão urbana iniciado entre as décadas de 1980 e 1990, o Planejamento Estratégico, que implica uma parceria entre os setores público e privado e tem como objetivo construir ou modificar a imagem de uma cidade de modo a promovê-la interna e externamente" (Borja, 1996 apud Lopez e Fragalle, 2015, p. 16).

"Essa elaboração de uma *city image* se dá através de um conjunto formado por três analogias paradoxais: a cidade como mercadoria a ser 'vendida', competindo com as outras cidades; a cidade como empresa, com a necessidade de ser 'gerida' como tal; e a cidade como pátria, com a qual os seus habitantes se identificam." (Vainer, 2000 apud Lopez e Fragalle, 2015, p. 16)

E esse processo de *image-making* ocorreu no Rio de Janeiro, após o dia 2 de outubro de 2009 com a vitória do Rio como sede dos Jogos Olímpicos. Nesse período, houve uma remodelação e um planejamento no marketing da cidade devido aos grandes holofotes internacionais que a partir de agora estariam voltados para ela. A remodelação da imagem da cidade foi iniciada, e diversas novas características foram escolhidas para se destacarem. Uma dessas imagens a serem criadas era a de um Rio como território criativo. Territórios criativos são, segundo o Ministério da Cultura, bairros, cidades ou regiões que apresentam potenciais culturais criativos capazes de promover o desenvolvimento integral e sustentável, aliando preservação e promoção de seus valores culturais e ambientais. (Ministério da Cultura, 2013, p.14). Como destacado por Wanis, 2015:

"A estratégia da gestão municipal, mas também de outras instâncias de governo e instituições privadas, passa a ser a de aproveitar ao máximo as oportunidades que o 'momento Rio' proporciona. É sob essa ótica que a economia criativa ganha força nas agendas dos atores políticos tanto na esfera municipal do Rio de Janeiro, quanto nas esferas estadual e federal, acelerando o processo do chamado 'urbanismo culturalista'."

A primeira ação pública é em 2009 com o prefeito Eduardo Paes, que insere a economia criativa como um dos cinco setores estratégicos do Rio. No Plano Estratégico 2009-2012 do município do Rio de Janeiro, o prefeito declara que existe a marca Rio, presente no imaginário das pessoas e que já fala por si só. Mas que os como moradores da cidade devem repensar o presente para alimentar os sonhos para um futuro promissor. E que ao tornar-se a capital da Copa 2014 e conquistar os Jogos Olímpicos 2016, criou-se um momento oportuno para colocar esses sonhos em prática. Nesse documento é possível perceber uma remodelação de algo a partir desse questionamento sugerido, o que seria entendido como a *city image* já existente a ser aperfeiçoada ou reformulada. Considerando Vainer (2000) e suas três analogias paradoxais sobre a elaboração de uma *city image* podemos interpretar este documento da seguinte forma: cidade como mercadoria a ser vendida – é evidenciada a partir do termo “marca Rio” que afirma que há uma marca da cidade que já é consolidada; cidade como empresa com a necessidade de ser gerida – perceptível a partir do lançamento do plano estratégico e ao ressaltar a importância de aproveitar esse momento de destaque devido aos grandes eventos; cidade como pátria – ao reforçar que os moradores da cidade devem contribuir para esse processo e ao tratar claramente a cidade como pátria e lar dos carioca.

Ainda no ano de 2009, O Instituto Gênesis PUC-RIO, a primeira incubadora cultural latino-americana reconhece as indústrias criativas em seus programas dando vida ao Núcleo de Geração de Empreendimentos Criativos do Estado do Rio de Janeiro (posteriormente reconhecido como Incubadora Rio Criativo). “Concebido de março a outubro de 2009 e envolveu gestores da SEC, do Instituto Pereira Passos e da Riofilme, órgãos da Prefeitura do Rio de Janeiro, além do corpo gerencial e técnico do Instituto Gênesis da PUC-Rio” (Mello, Zardo, 2015). No mesmo ano é criada a coordenadoria de economia criativa que se tornou responsável por executar o projeto Rio Criativo. Em 2010, a cidade do Rio de Janeiro se candidata a fazer parte da rede Districts of Creativity (DC) Network, uma rede fundada em 2004 com o objetivo de reunir regiões em todo o mundo para compartilhar e desenvolver práticas que estimulem a criatividade na sociedade para a constante inovação e prosperidade.

Em 2013, com o decreto 44.169 é instituído o Rio Criativo - Programa de desenvolvimento da economia criativa do estado do Rio de Janeiro, abordado anteriormente. Neste decreto é possível analisar ainda alguns pontos que retomam essa criação de uma *city image* a partir do cenário mundial:

“Considerando: [...] o novo cenário mundial, onde a produção intelectual, criativa e intangível adquire cada vez maior relevância; a expressiva e histórica vocação do Estado do Rio de Janeiro como polo nacional e mundial da Economia Criativa e seu potencial para o desenvolvimento socioeconômico fluminense; ” (Decreto 44.169)

Além desse trecho, uma das diretrizes do programa é fortalecer a marca do Estado do Rio de Janeiro como polo criativo. Sendo claramente perceptível a intenção

da formulação de uma nova *city image* ao considerar a economia criativa como uma histórica vocação da cidade.

4 | INCUBADORA RIO CRIATIVO

A incubadora Rio Criativo atualmente já tem 33 empresas incubadas e 14 em processo de incubação e as empresas nos dois ciclos encerrados tiveram R\$ 15 milhões de faturamento. Ela reconhece as seguintes áreas como setores da economia criativa: artes cênicas, música, artes visuais, literatura e mercado editorial, audiovisual, animação, games, software aplicado à economia criativa, publicidade, rádio, TV, moda, arquitetura, design, gastronomia, cultura popular, artesanato, entretenimento, eventos e turismo cultural. Julia Zardo, em entrevista para Vanessa Duffy e Marcelo Ramos, explica o motivo dos setores se diferenciarem dos considerados da economia criativa pelo FIRJAN: “a gente definiu os 19 setores. Foi complicado porque não é exatamente o que a Firjan trabalha, o que Londres trabalha.... Não é o que o Ministério orienta..., mas era o que fazia sentido para a gente. Porque não dava para trabalhar a economia criativa desvinculada do turismo, por exemplo. ”

A incubadora usa como critério, para a inclusão de alguma área, o processo produtivo. No decreto 44.169 após apresentar as categorias é afirmado que demais segmentos cujo processo produtivo seja baseado na imaginação, criatividade, na habilidade e no talento dos profissionais envolvidos podem ser considerados da economia criativa. Por esse motivo, o turismo cultural apesar de não estar incluso oficialmente como área pertencente ao setor ele pode ser incluído desde que o processo produtivo seja baseado nos critérios elencados acima. Atualmente o turismo cultural representa 9% das empresas incubadas e em processo de incubação pelo Rio Criativo com 4 empresas (Rios de História, Brazilidade, E-Trilhas e Sou + Carioca).

Rios de História é uma empresa de turismo histórico cultural que oferece tours para turistas e cariocas no Estado do Rio de Janeiro. Em seus serviços, valoriza a identidade local, as tipicidades e os bens materiais e imateriais e atuam desde 2009. A Brazilidade é uma empresa de turismo de base comunitária que tem como área de atuação a favela Santa Marta, em Botafogo (zona sul do Rio de Janeiro). A empresa busca desconstruir os estereótipos da favela oferecendo tours de educação, experiências guiadas e palestras.

A empresa E-Trilhas se diferencia das outras empresas selecionadas por não oferecer serviço de guiamento. Os serviços prestados são: pesquisa e compilação de informações sobre ecologia, história e cultura; produção de conteúdo informativo; mapeamento de atrativos; centralização de informações em um portal web e ações de marketing online. Essas informações ficam disponíveis em uma plataforma online que inclui um site e um aplicativo.

A quarta empresa da categoria turismo cultural está atualmente passando pelo

processo de incubação, a Sou+Carioca. Ela busca realizar passeios voltados para os próprios cariocas conhecerem melhor a sua cidade e se apropriar desse espaço. O grupo oferece *walkings tours* e trilhas em todo o Estado do Rio de Janeiro. Além de oficinas na área de turismo e viagens interestaduais oferecidas pela ramificação Sou+Viagens. Até julho de 2019, a empresa já havia realizado passeios em mais de 150 locais diferentes e possuía 34 mil seguidores no Facebook (principal meio de divulgação dos passeios) e mais de 13 mil seguidores no Instagram. Gabriela Palma idealizadora e sócia-fundadora da Sou+Carioca em entrevista para este artigo avaliou alguns aspectos da incubação com 2 meses de início:

- O auxílio de especialistas foi classificado como muito bom, sendo ressaltado a variedade e qualidade desse auxílio. Citando as áreas contábil, jurídica e análise mercadológica.
- O aspecto de auxílio técnico (equipamentos) e espaços disponibilizados foi classificado como muito bom.
- A visibilidade gerada através da participação na incubação também foi avaliada como muito boa. Sendo essa visibilidade ressaltada em relação a pessoas envolvidas com o tema de inovação e não necessariamente o público-alvo da empresa.

Segundo Gabriela, apesar de não saber exatamente a conceituação oficial, acredita que empresas da economia criativa seriam menos burocráticas e mais voltadas para a colaboração, com processos mais simples e menos burocráticos. Apesar de existirem algumas outras iniciativas voltadas para o desenvolvimento da economia criativa, Gabriela considera que o Rio de Janeiro não seja um estado que valorize tanto essa nova economia como São Paulo, por exemplo. Ela encara o turismo como não muito usual em empresas da área, e acredita que a **Sou+Carioca** seja a única empresa turística na cidade a ser 100% voltada para a economia criativa. E, segundo Gabriela, ela se encaixa como uma empresa de economia criativa por todos os seus processos serem colaborativos e transparentes.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto a partir dos resultados apresentados a economia criativa surge em 1994 como um modelo de gestão baseado na cultura e na criatividade. A cultura é utilizada para agregar valor às mercadorias, mas ela isolada também é valorizada e comercializada. O turismo cultural é citado no documento oficial da política pública como parte significativa ao atrair estudantes e turistas interessados na cultura e criatividade. Apesar da presença do turismo cultural no primeiro documento oficial sobre o termo, ele não está presente na lista definida pelo governo britânico assim como também não aparece em listas mais recentes. Porém, o turismo cultural tem papel relevante dentro do setor para o desenvolvimento regional pois os turistas

se deslocam em busca do consumo de produtos com carga cultural, gerando um ambiente importante no desenvolvimento regional. (Florida apud. Emmendoerfer, Ashton, 2014). Portanto, ao se fomentar o setor da economia criativa o turismo cultural também é potencializado. Tanto no surgimento de empresas prestadoras de serviços nessa categoria quanto no aumento de turistas que buscam produtos com carga cultural.

As diversas ações governamentais voltadas para o setor comprovam a utilização da economia criativa como um aporte para a criação de uma *city image* do Rio de Janeiro. Através da análise do Plano Estratégico 2009-2012 a partir de Vainer (2000) fica claro o planejamento feito para a alteração da *city image* do Rio de Janeiro. A incubadora Rio Criativo possui um papel fundamental na fomentação da economia criativa no Estado do Rio de Janeiro, auxiliando não apenas as empresas em processo de incubação, como também auxilia pequenos empreendedores através das caravanas. Porém, a descontinuidade em projetos quando ocorre a mudança de prefeitos é presente no Rio de Janeiro, e todas as ações aqui reunidas foram durante os dois mandatos do prefeito Eduardo Paes. E desde, 2013 nenhuma nova ação foi realizada apesar da Incubadora Rio Criativo continuar ativa.

Essa criação da *city image* do Rio de Janeiro através da economia criativa impacta diretamente no turismo cultural. Pois além dele estar diretamente ligado ao setor da economia criativa, o turismo como atividade utiliza-se de imagens construídas de destinos para a sua promoção. Sendo assim, ao aproveitar o momento em que os holofotes internacionais estão voltados para a cidade do Rio busca-se atrair novos investidores ao mostrar que o Rio está alinhado com as tendências mundiais e também atrair turistas para o consumo da cultura de forma isolada assim como dos produtos que possuem o valor cultural agregado.

REFERÊNCIAS

COUTO, F. G; **Gerenciamento de projetos no âmbito da economia criativa: um estudo de caso das incubadoras Rio Criativo.** 2010.

Department of Communications and the Artes (Australia); Creative Nation: Commonwealth cultural policy; Austrália,1994;

DIAS, M. C. **Inovação, Cultura e Sustentabilidade: um Estudo sobre a Economia Criativa.** 2014. p. 161

EMMENDOERFER, M; ASHTON, M; **Territórios criativos e suas relações com o turismo;** Turismo & Desenvolvimento, nº 21/21, 2014, 459-468.

JESUS, D. S. V; **Economia criativa, desenvolvimento e sustentabilidade: o caso do Rio de Janeiro.** Guajus, Matinhos, v.3, n.2, p.65-80. Jul./dez. 2017.

LOPEZ, R. S; FRAGALLE, P. N; **Rio Criativo: O projeto Porto Maravilha em questão.** E-Metropolis;2015

Prefeitura do Rio de Janeiro; **Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012 - Pós 2016 O Rio mais integrado e competitivo**; 2009, Rio de Janeiro.

MICHETTI, M; BURGOS, F; **Fazedores de cultura ou empreendedores culturais? Precariedade e desigualdade nas ações públicas de estímulo à cultura**. São Paulo; Políticas Culturais em Revista;2016.

MILES, S. A revitalização movida pela cultura funciona? In: GOLDENSTEIN, L.; ROSSELLÓ, P. ; ARRUDA, F. (Coords.). **Regeneração urbana através da cultura funciona?** Londres, São Paulo: The British Council, 2014, p. 124 - 132.

RAMOS, M. S; DUFFY, V. C; **O desafio de transformar a criatividade em inovação: o caso do Rio Criativo**; International Journal of Knowledge Engineering and Management; 2014.

RANGEL, R. C; **A dinâmica informacional nos processos de inovação dos empreendimentos da economia criativa: o caso da incubadora “Rio Criativo”**; 2016

TEIXEIRA, A, W; **A economia criativa e o urbanismo culturalizado: as políticas culturais como recurso**. Revista Lugar Comum; 2015.

ZARDO, J. B. G; MELLO, R. E. S; **Economia Criativa: o caso das Incubadoras Rio Criativo frente às políticas culturais tradicionais**. Caderno do Desenvolvimento Fluminense, 2015

ZARDO, J. B. G; MELLO, R. E. S; **Rio Criativo – Incubadora de Empreendimentos da Economia Criativa do Estado do Rio de Janeiro: Análise Crítica da Universidade Empreendedora Executora de Política Pública**. Sistemas & Gestão, 7 ed, 2012, págs. 206-221.

HALLYU WAVE: A CULTURA COMO MECANISMO DE SOFT-POWER SUL-COREANO

Fernanda Vieira Carvalho

Universidade Federal da Paraíba

João Pessoa – Paraíba

RESUMO: Este trabalho, o qual consiste nos capítulos iniciais de um Trabalho de Conclusão de Curso, busca por meio de uma retrospectiva histórica apresentar, sob a perspectiva da Diplomacia Cultural, de que maneira a cultura pop, conhecida por Hallyu Wave, se tornou um mecanismo importante para a agenda da política interna e externa da Coreia do Sul. Dessa maneira, a partir de uma revisão de literatura e análise de sites governamentais, buscou-se também apontar quais agências do Ministério da Cultura, Esportes e Turismo estão envolvidas na promoção da “Onda Coreana” e quais são os principais produtos promovidos. Por fim, é possível concluir que sem as modificações políticas, culturais e econômicas sofridas pelo país durante o século XX, a promoção desses aspectos culturais não teria sido possibilitada.

PALAVRAS-CHAVE: Soft Power, Diplomacia Cultural; Diplomacia Cultural Sul-Coreana; Hallyu Wave

HALLYU WAVE: CULTURE AS A SOUTH KOREAN SOFT-POWER MECHANISM

ABSTRACT: This paper, which consists of

the opening chapters of a Monography, aims to present, through a historical retrospective, from the perspective of Cultural Diplomacy, how pop culture, known as Hallyu Wave, has become an important mechanism for South Korea's domestic and foreign policy agenda. Thus, from a literature review and analysis of government website, it was also sought to point out which agencies of the Ministry of Culture, Sports and Tourism are involved in promoting “Korean Wave” and what are the main products promoted. Finally, it can be concluded that without the political, cultural and economic changes suffered by the country during 20th century, the promotion of these cultural aspects would not have been possible.

KEYWORDS: Soft Power, Cultural Diplomacy; South Korean Cultural Diplomacy; Hallyu Wave

1 | INTRODUÇÃO

A história da Coreia do Sul é marcada por momentos de soberania e de lutas pela manutenção da mesma diante das invasões de seus principais vizinhos: China e Japão, Estados esses que, em contrapartida, são elementos importantes para que seja realizada uma análise cultural daquele país.

O século XX inicia para o Império Coreano com sua subordinação às grandes potências

mundiais, não demorando muito para sua derrocada e de toda a dinastia Joseon, há mais de 500 anos constituindo a Coroa, e, em consequência, sua anexação ao Império do Sol Nascente. A independência veio apenas ao final da Segunda Guerra Mundial.

Entretanto, isso não significou a paz para o povo coreano, os quais foram divididos por ideologia e um novo conflito armado. Assim, a Coreia do Sul permaneceu capitalista e sob influência dos Estados Unidos, tendo financiado seu crescimento e, também, desenvolvimento econômico, constituindo formidáveis índices de alfabetização e industrialização a partir de um rápido período de modernização.

Pouco a pouco, o país fomentou necessidade de estabelecer laços diplomáticos com os países asiáticos. As relações bilaterais com o Japão permaneceram e ainda permanecem conflitivas, assombradas pelo passado e por preceitos de dominação estereotipados. Quanto à China, seu antigo “soberano” cultural, o apoio à Coreia do Norte e seu alinhamento a ela por vezes estremece os laços com o Sul.

A parte setentrional da península sempre traz o Leste Asiático às pautas de Segurança Internacional ao que se é posto uma iminência de uma nova guerra. Todavia, o que se verifica é que enquanto a República Popular Democrática da Coreia vem desenvolvendo seu hard power, a República da Coreia tem aprimorado, desde a crise financeira de 1997, seus mecanismos de soft power. Diante desse cenário de necessidade de atuação diplomática e de crises, tem se tornado imprescindível os estudos culturais desses países e, por consequência, da Diplomacia Cultural para que haja a compreensão das relações interestatais.

Assim, na contramão da utilização de poder bruto, o presente estudo destaca-se pela abordagem da Diplomacia Cultural como ferramenta de construção de uma “Nation Branding” pelo país austral, baseando-se ainda na premissa de que os produtos culturais, sobretudo a música, representada pelo Kpop (não apenas ele, mas também telenovelas – nomeadas de “doramas” ou dramas coreanos - , filmes, livros, quadrinhos, games, comidas, cosméticos, modas, produtos de tecnologia digital) vêm ganhando cada vez mais destaque internacional.

Dessa maneira, a indagação norteadora da presente pesquisa apresentou-se como: “como a Diplomacia Cultural se concretizou como um mecanismo a ser utilizado nas relações internacionais da Coreia do Sul?”, sendo então sustentada pela hipótese de que “o Governo Sul-Coreano apoiou e apoia a exportação de produtos culturais expandidos através da Hallyu Wave como forma de superar crises, receber dólares e para a criação de uma Nation Branding”.

Para atingir o objetivo do estudo, realizou-se uma análise qualitativa de caráter descritivo, abarcando a construção histórica e os atores inseridos no mecanismo Hallyu Wave, seja público ou privado; e exploratória, visto a necessidade de entender os limites e possibilidades deste fenômeno. Sendo assim, foram utilizadas obras acadêmicas como artigos, dissertações e teses, bem como a perspectiva dos órgãos e agências governamentais da Coreia do Sul Ministry of Culture and Tourism, Korean

Creative Content Agency e Culture and Information Service, seja em relatórios ou livros publicados pelos mesmos, o que permitiu uma maior profundidade da análise.

2 | DIPLOMACIA CULTURAL: REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO

Ribeiro (2011, p. 23-24) destaca a crescente importância da cultura na política internacional, tendo em vista a percepção - sobretudo dos países desenvolvidos - da possibilidade de superação de barreiras convencionais que separam os povos, de promoção ou estímulo de mecanismos de compreensão mútua, e de geração de familiaridade ou redução de áreas de desconfiança.

Dessa maneira, o autor afirma que os países desenvolvidos são pioneiros no que diz respeito à utilização da cultura nas Relações Internacionais, compelindo os países em desenvolvimento a aceitarem seus produtos culturais e formando alianças baseadas nessa hegemonia cultural. Assim, a importância da cultura em uma determinada relação interestatal pode depender, então, do grau de desenvolvimento e da força cultural, independentemente de ser em escala mundial, regional ou em uma relação bilateral (Ribeiro, 2011, p. 24).

Embora o estudo da Diplomacia Cultural seja multidisciplinar, podendo ser feito a partir das Relações Internacionais, do direito internacional, da economia cultural, ou de casos de estudo, a explanação teórica a que se destina este artigo visa trabalhar com os conceitos básicos da primeira vertente citada.

Joseph Nye (2004, p. 2) apresenta uma definição simplista do que vem a ser “poder”, por ele dito como a “habilidade de influenciar o comportamento de outros para se obter o que um deseja” (NYE, 2004, p. 2), algo possível através de coerção, seja por ameaças ou meios econômicos (sanções), ou de atração e cooperação. A capacidade de moldar as preferências dos outros através de meios econômicos ou militares é o *Hard Power*.

Por outro lado, o *Soft Power*, esse de difícil identificação ao não lançar mão de meios econômicos ou militares, não significa substituir o primeiro, mas sim complementá-lo de forma estratégica através de planos políticos objetivos. Dessa maneira, um país atinge seus objetivos pela influência, pois os outros admiram seus valores e se inspiram nele como forma de obter prosperidade (NYE, 2004, p. 5; ANG; ISAR; MAR, 2015, p 368).

Todavia, Nye (2004, p. 6) alerta para o fato de que *Soft Power* não se trata unicamente de influenciar, de persuadir ou mover pessoas por argumentação – característica também encontrada no *Hard Power* -; mas também no poder de atrair, apelar para sentimentos, valores e propósitos compartilhados como justiça e dever de contribuição.

Lee Geun (2009, p. 125), por sua vez, critica a definição de Nye e apresenta sua própria definição do que vem a ser *soft power* com base em dois critérios: “(1)

se o poder de cooptação ou apoio voluntário de outros é ou não observado, e (2) a presença de diferentes objetivos que os atores desejam alcançar através de tais poderes cooptores” (LEE, 2009, p. 125. Tradução própria), para enfim categorizar em:

- I. *Soft Power* para melhorar um contexto externo de segurança, projetando imagens pacíficas e atraentes de um país (LEE, 2009, p. 125);
- II. *Soft Power* para mobilizar o apoio de outros países para as políticas externas e de segurança de outro (LEE, 2009, p. 126);
- III. *Soft Power* para manipular o modo de pensar e as preferências de outros países (LEE, 2009, p. 126);
- IV. *Soft Power* para manter a unidade de uma comunidade ou comunidade de países (LEE, 2009, p. 126-127); e
- V. *Soft Power* para aumentar os índices de aprovação de um líder ou apoio doméstico de um governo (LEE, 2009, p. 127).

A partir dessas cinco categorias, o autor prossegue para estratégias para se desenvolver *soft power*, visto que é necessário que sejam orientadas por objetivos claros a serem definidos antes do exercício desse mecanismo de poder. Assim, as cinco estratégias elencadas por Lee Geun (2009) como mais prováveis de serem viáveis são:

- I. Manipulação ou criação de auto-imagens para melhorar o ambiente de segurança (LEE, 2009, p. 127-128);
- II. Manipulação de imagens de outros para mobilizar apoio para ações coletivas (LEE, 2009, p. 128);
- III. Estratégia de *Network Effect* (LEE, 2009, p. 128);
- IV. Acelerar a Mudança Situacional (LEE, 2009, p. 129); e
- V. Heróis e celebridades (LEE, 2009, p. 129).

Assim, de acordo com as conceitualizações apresentadas, os Estados necessitam de uma agenda que não seja somente baseada no *Hard Power*. É nesse ponto que a cultura vem a desempenhar um importante papel, pois

(...) nenhum outro instrumento trará implícita a noção de prestígio que geralmente está associada à cultura, ou os desdobramentos e inferências que esse prestígio possibilita em outros campos. O poderio militar ou econômico de uma nação tende a intimidar, a cultura seduz.

Por esses motivos, e muitos outros que poderiam ser facilmente evocados, os atos culturais permitem aos Estados diversificar, ampliar, enfatizar os pontos fundamentais – ou ressaltar determinadas minúcias – de suas atuações bilaterais ou multilaterais. (RIBEIRO, 2011, p. 37)

Sendo assim, a Diplomacia Cultural poderia ser considerada um mecanismo essencial de *Soft Power*, tendo seus temas compilados por Ribeiro (2011, p. 31) nos

seguintes tópicos: intercâmbio de pessoas, promoção da arte e dos artistas, ensino de língua como veículo de valores, distribuição integrada de material de divulgação, apoio a projetos de cooperação intelectual, apoio a projetos de cooperação técnica, integração e mutualidade na programação.

Entretanto, é importante ressaltar que o trabalho na área cultural como componente de política externa tem resultados em muito longo prazo, sendo de certa forma invisível ao buscar o estabelecimento de uma atmosfera favorável ao entendimento. Por isto, a cultura é considerada abstrata e de difícil precisão. Em resposta, Ribeiro relembra a relação entre Diplomacia Cultural e paz, informando ainda que além de combater estereótipos, “o intercâmbio cultural, na medida em que possibilita a transferência de um povo a outro de experiências, ideias e patrimônios valiosos, prolonga, enraíza, consolida e preserva uma atmosfera que favorece o entendimento” (RIBEIRO, 2011, p. 34); visto que, embora determinadas manifestações culturais de um país em outro possam ser consideradas singelas, elas são repletas de simbolismo e de “capacidade de sensibilizar, de convencer muito além dos limites de argumentos meramente políticos ou econômicos” (RIBEIRO, 2011, p. 37).

3 | INSTRUMENTO DA DIPLOMACIA CULTURAL SUL-COREANA: A HALLYU WAVE

A difusão da cultura sul-coreana parece convergir para uma criação de uma “Marca Coreana” visando o desenvolvimento econômico e a criação de uma marca indissociável do país. Kim (2012, p. 2) atenta para o governo de Lee Myungbak (2002-2006), em que foi estabelecido o objetivo de redefinir a reputação nacional e valorizar a *Nation Branding*.

Assim, a “Marca Coreana” seria um plano de ação definido pelos seguintes pontos:

(...) promover o Taekwondo; enviar anualmente voluntários (e.g. serviço militar) para o estrangeiro; adoptar um programa baseado na Hallyu; introduzir bolsas de estudo Global Korea; adoptar um programa CAMPUS Ásia; aumentar a ajuda externa (ao desenvolvimento); desenvolver tecnologias de ponta; nutrir as indústrias da cultura e do turismo; tratar melhor os cidadãos estrangeiros e as famílias multiculturais; e ajudar os cidadãos coreanos a se tornarem cidadãos globais” (KIM, 2012, p. 2).

É perceptível então, a existência de políticas relacionadas à promoção da indústria cultural, que poderiam ser representadas, ainda segundo esse autor, pelo subsídio a custos de produção de filmes, séries e documentários, além da abertura dos Institutos King Sejong, os quais são responsáveis pela divulgação da língua e cultura coreanas ao redor do mundo.

De acordo com Souza (2015, p. 298), essas mercadorias (musicais como o Kpop, mas também telenovelas – nomeadas de “k-dramas” ou dramas coreanos

- , filmes, livros, quadrinhos, games, comidas, cosméticos, modas, e produtos de tecnologia digital) foram absorvidas e agregadas à cultura pop dos países receptores progressivamente, à medida que se estabeleciam processos comunicacionais de consumo, a partir de políticas e práticas para que houvesse reconhecimento e aceitação nos níveis doméstico e internacional, a exemplo da política do ex-presidente Lee Myungbak.

Há um consenso dos autores quanto ao início da expansão e o primeiro alvo da expansão cultural, a chamada *Korean Wave* ou “Onda Coreana”, nomeada assim pelos meios de comunicação chineses no final dos anos 90 para definir o enorme sucesso que os produtos coreanos estavam no nordeste do país. Chang Pao-li e Lee Hyojung (2017, p. 2) afirmam que o drama “*What is Love About?*”, que teria sido assistido por mais de 150 milhões de chineses, despertou o interesse pelos atores e cantores coreanos, enquanto no Japão, *Winter Sonata* foi exibido por quatro vezes com o áudio original e legendas em japonês (uma surpresa devido ao passado conflitivo dos países). Ambos foram exibidos no período de 1997-2014.

Chang e Lee (2017, p. 3) e Lee Geun (2009, p. 130) sugerem que esse contato com a música e telenovelas criou pouco a pouco interesse pela cultura coreana, expandindo para uma preferência por outros produtos, como, por exemplo, cosméticos, comidas, moda, eletrônicos e telefones celulares, em um processo em que primeiro se forma imagens favoráveis sobre a Coreia do Sul ao passo em que se cria a chance de aprender sobre a cultura da mesma, auxiliando a modificar antigas concepções advindas da Guerra da Coreia, que resultou na divisão da península.

Dessa maneira, podem ser distinguidos quatro momentos de expansão da *Hallyu Wave*:

- Hallyu 1.0: conforme supracitado, a primeira leva de produtos culturais sul-coreanos, os dramas, adentrou o Leste e Sudeste Asiático, sendo o primeiro mercado o chinês, proporcionando reaquecimento das relações estagnadas após o final da Guerra da Coreia. Assim, calcula-se que o montante de exportação de programas televisivos (aqui não apenas as telenovelas, como também programas de entretenimento e animações) aumentou 27,4 vezes entre 1995 e 2006 (em termos de capital, de US\$5,5 milhões em 1995 para US\$150,9 milhões em 2007) (JIN, 2012, p. 5);
- Hallyu 2.0: a partir de 2007, o impacto das inovações tecnológicas como redes sociais e *smartphones* tornou-se aliada dos produtos culturais sul-coreanos, abrindo um meio para que esses impactassem outras regiões do planeta. Os jogos *online* passaram a rivalizar com filmes e músicas, permitindo que essa indústria também sofresse um desenvolvimento significativo, tornando-se um dos principais itens de exportação. Já o *Korean Pop* (Kpop) também ganhou popularidade a ponto de terem sido exportados US\$80,9 milhões em música em 2010, enquanto no ano seguinte, atingiu-se a marca de US\$177 milhões (JIN, 2012, p. 6). Uma das principais razões para o crescimento a nível regional

e global desse estilo musical deve-se à presença de grandes empresas de entretenimento: SM *Entertainment*, YG *Entertainment* e JYP *Entertainment* (JUN, 2017, p. 156).

- Hallyu 3.0: apresenta foco em cosméticos, saúde, alimentação e software/entretenimento. Assim, marcas de cosméticos se apresentam estrategicamente em k-dramas e *k-movies*, mas também recrutam atores e atrizes como modelos e “embaixadores” como forma de estimular a popularidade dos produtos (JUN, 2017, p. 156).
- Hallyu 4.0: Hannah Jun (2017, p. 157) destaca a existência de um quarto momento de expansão para que a Hallyu Wave atinja a onipresença, ou seja, “um esforço para quantificar a penetração do conteúdo da Hallyu, ou um acúmulo de Hallyu 1.0 a 3.0” (JUN, 2017, p. 157. Tradução própria); buscando, para tanto, parcerias globais, particularmente com a China e países do Sudeste da Ásia

A Onda Coreana, todavia, não teria sido possibilitada não fosse a quebra com o passado autoritário do século XX, em que o governo ditatorial utilizava os aspectos culturais como formas de sustentar a máquina política, para um regime que permitia maior liberdade e reconhecimento da capacidade do potencial cultural, sobretudo o de desenvolvimento econômico nacional (KIM; KWON, 2013, p 4). Kim e Kim (2011, p. 14-15), por sua vez, destacam a importância das relações internacionais da Coreia do Sul para melhor compreender o ambiente sociocultural e político (o Japão e Estados Unidos trouxeram suas próprias influências que foram assomadas à cultura tradicional sul-coreana)

A crise financeira de 1997 causou um grande impacto nas indústrias culturais na Coreia do Sul, até então dominadas pelas provenientes dos Estados Unidos e Hong Kong. Assim, as empresas nacionais viam-se na obrigação de acompanhar as alterações econômicas e sociais que o país sofreu naquele ano ao passo que competição pelo mercado apenas aumentava.

Não somente isso, mas a queda do número de venda de CDs coreanos trouxe como medida a reabertura do mercado para produtos culturais japoneses. Todavia, essa onda de influência do Japão e dos outros dois países supracitados, uma vez absorvida, permitiu à Coreia mergulhar na ideia da *Hallyu Wave* como mecanismo para superar os efeitos da crise.

Nos primeiros anos da *Hallyu*, o governo apoiou a exportação dos produtos culturais como uma nova iniciativa econômica. Dessa maneira, durante o mandato do presidente Kim Daejung (1998-2003) (autoproclamado o “Presidente da Cultura), foi criada a *Basic Law for the Cultural Industry Promotion* em 1999, sendo alocados US\$148,5 milhões para o projeto (KIM, J., 2011, p. 9). Como resultado dessas medidas,

(...) o orçamento do setor cultural em relação ao orçamento total do governo por ano fiscal aumentou de 484,8 bilhões de won (cerca de 440 milhões de dólares), ou 0,60% do orçamento total do governo em 1998, para 1281,5 bilhões de won (1,1 bilhão de dólares), ou 1,15% do orçamento total do governo em 2002 (KIM, J., 2011, p 9. Tradução própria).

Já em 2005, o governo buscou uma prática mais mercantilista para tornar o país mais favorável ao surgimento de mais empresas privadas através do apoio do *Hallyu Policy Consultation Committee*, o qual consistia em acadêmicos e outros experts com função de informar ao governo o progresso e desafios da indústria cultural.

O apoio do governo sul-coreano foi fundamental para o aumento das exportações, visto que assim, organizações privadas puderam adentrar o mercado e vender cultura. Conforme demonstrado nos Gráficos 1 e 2, verifica-se que o número total de produtos culturais exportados em 2008 foi maior que o dobro do valor de 2004, chegando a 1884,4 milhões de dólares. Apesar disso, no ano de 2008, o valor de música exportado diminuiu para 16,5 milhões de dólares, assim como o de filme (21 milhões de dólares), à medida que jogos cresceu para 1093,9 milhões, animação para 80,6 milhões e broadcasting para 160,1 milhões.

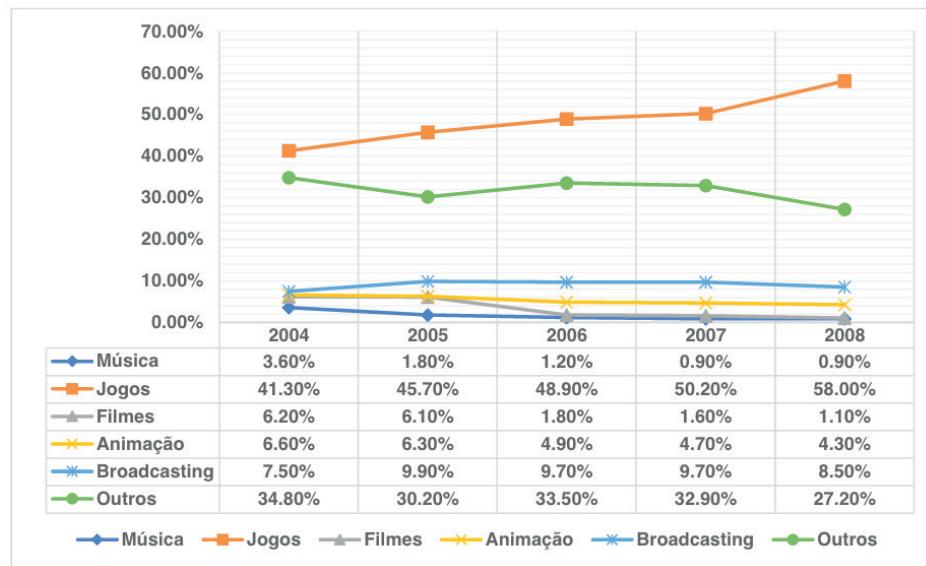


Gráfico 1: Porcentagem dos produtos da Hallyu exportados de 2004 a 2008

Fonte: MCT (2008, p. 46); MCST (2010b, p. 49) apud JANG (2012, p. 122)

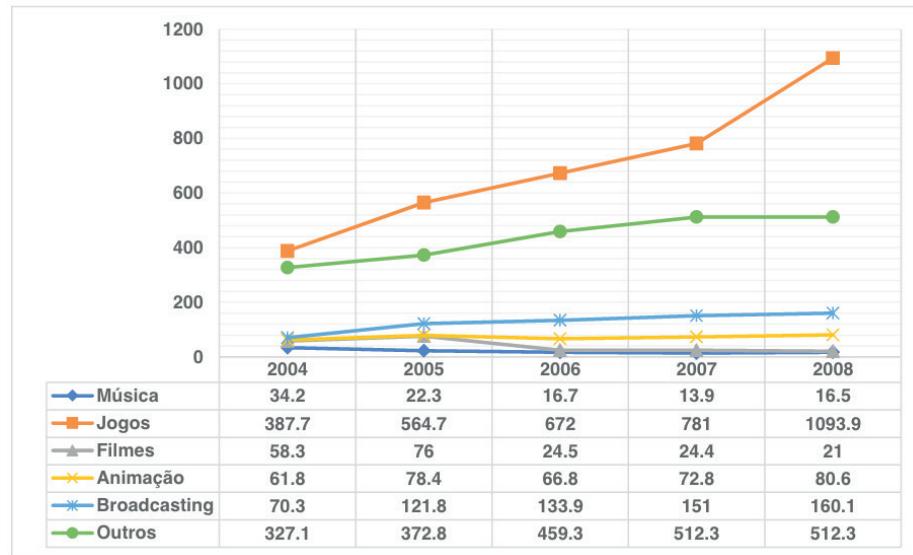


Gráfico 2: Exportação de produtos da Hallyu em milhões de dólares de 2004 a 2008

Fonte: MCT (2008, p. 46); MCST (2010b, p. 49) apud JANG (2012, p. 122)

Tendo reconhecido o potencial da cultura pop, o Governo Coreano buscou institucionalizar seus mecanismos que pudessem auxiliar a indústria na atividade de expandir a *Hallyu* (DESIDERE, 2013, p. 51). Assim, a Figura 1 busca apresentar uma visão sistêmica de como o governo coreano se estruturou para promover sua Diplomacia Cultural, sob liderança do *Ministry of Foreign Affairs and Trade* e o *Presidential Council on Nation Brading*.



Figura 1 – Organograma da Estrutura Governamental Criada para a Diplomacia Cultural da Coreia

Fonte: *Ministry of Foreign Affairs and Trade* (2011, p. 26 apud Jang; Paik, 2012, p. 201)

O *MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS* (MOFA) reafirma que utiliza a *Hallyu* como um mecanismo para promover a comunicação entre pessoas de diferentes origens culturais, implementando, dentre outros, o Programa de Intercâmbio Cultural Mútuo para promover, na Coreia, as culturas de regiões que tiveram um baixo índice de intercâmbio mútuo com a Coréia. Juntamente a esse programa, as missões estrangeiras realizaram festivais coreanos para promoção de alimentos, cinema e outras produções artísticas sul-coreanas.

Dessa maneira, o *Ministry of Culture and Tourism* “desenvolve e implementa uma ampla gama de políticas para promover a cultura, artes, esportes, turismo e religião, a fim de proporcionar oportunidades culturais para o público” (KOREA.NET. Tradução Própria).

A primeira agência do *Ministry of Culture and Tourism* que merece destaque é o *Korean Culture and Information Service* (KOCIS), criada em 1971, cujo objetivo é promover o país no exterior, funcionando como um canal de comunicação ao trazer informações ao público coreano sobre os intercâmbios culturais desenvolvidos à medida que move o país. A KOCIS realiza sua missão através da emissão de relatórios sobre as políticas em curso, de reuniões de cúpula do presidente e de todos os tipos de cooperação internacional (KOZHAKHMETOVA, 2012, p. 31; KOREA.NET; *KOREA CULTURE AND INFORMATION SERVICE*, 2017).

Além das atividades supracitadas, é importante frisar que o KOCIS opera 31 centros culturais em 27 países, de modo a promover a cultura e escritórios de informações nas embaixadas e consulados coreanos. Dessa maneira, esse braço ministerial acaba por trabalhar com uma gama de organizações para que seja possibilitado apresentações de arte, exposições e festivais de música e cinema. (KOZHAKHMETOVA, 2012, p. 31; KOREA.NET; *KOREA CULTURE AND INFORMATION SERVICE*, 2017)

Em maio de 2009, foi criada a agência governamental *Korean Creative Content Agency* (KOCCA) – a partir da integração de cinco outras organizações, dentre elas: *Korean Broadcasting Institute*, *Korea Culture & Content Agency* e *Korea Game Agency* - para que pudesse auxiliar a indústria na atividade de exportação da *Hallyu* a partir da promoção de personagens, quadrinhos, música e outras atividades de cultura, apoio para a criação de novos conteúdos e desenvolvimento de tecnologias relacionadas de modo aumentar sua competitividade (DESIDERE, 2013, p. 51; KOZHAKHMETOVA, 2012, p. 30; *KOREAN CREATIVE CONTENT AGENCY*).

É importante ainda destacar a abertura de centros estratégicos por parte da KOCCA em países como Brasil, China, Estados Unidos, Emirados Árabes Unidos, Indonésia, Inglaterra e Japão, que passaram a sediar eventos culturais, seminários acadêmicos, cursos de língua coreana, mas também a auxiliar a busca por novos talentos para se tornarem artistas na Coreia do Sul e empresas culturais que desejem adentrar o mercado desses Estados. (KOZHAKHMETOVA, 2012, p. 31; *KOREAN CREATIVE CONTENT AGENCY*).

Kozhakhmetova (2012, p. 31) aponta a diferença fundamental entre os dois órgãos. Assim, enquanto a KOCCA engloba a indústria de conteúdo, conectando-as com a tecnologia digital para reforçar a cultura autêntica coreana, o KOCIS atua enfatizando a cultura como núcleo de *Soft Power*, visando a consolidação de laços culturais com os países vizinhos.

4 | CONCLUSÕES

As publicações na literatura brasileira quanto a *Soft Power* e Diplomacia Cultural ainda são raros. Aliado a isso, a própria dificuldade para a definição desses dois termos e a própria mensuração de sua aplicação consiste em um dos empecilhos para o desenvolvimento desta área de pesquisa no Brasil e da criação de novas estratégias para sua aplicação; bem como o desenvolvimento deste trabalho. Dessa maneira, o exemplo do modelo sul-coreano, tão singular, vale ressaltar, pode identificar novos caminhos a serem percorridos.

Ademais, a partir deste estudo que ainda é parte de um projeto maior que visa abranger os efeitos dessa política da Coreia do Sul na China; foi possível identificar um marco histórico significativo para o reconhecimento da capacidade do potencial

cultural da Coreia do Sul: a substituição de um governo ditatorial que utilizava os aspectos culturais como sustentáculo da máquina política para um regime que permitia maior liberdade. Obviamente, nada disso seria possibilidado não fosse as mudanças econômicas que geraram a necessidade de mudanças das indústrias culturais e levassem os governos a apoiá-las (como subsídio de custos de produção de filmes, séries e documentários) com mecanismos fortes e de atuação internacional.

Entretanto, é de sapiência da autora a necessidade de um aprofundamento de análise de dados para melhor comprovar a importância da *Hallyu Wave* como mecanismo de *Soft Power*, corroborando com as teorias até então apresentadas; o que vem sendo até então prejudicada pela pouca disponibilidade de números.

REFERÊNCIAS

- ANG, Ien; ISAR, Yudhishtir Raj; MAR, Phillip. Cultural diplomacy: beyond the national interest?. **International Journal of Cultural Policy**, v. 21, n. 4, p. 365-381, 2015.
- CHANG, Pao-li; LEE, Hyojung. **The Korean Wave**: determinants and its implications on trade. 2017.
- DESIDERI, Nick. Bubble Pop: An Analysis of Asian Pop Culture and Soft Power Potential. **Res Publica**, v. 18, n. 1, p. 43-62, 2013.
- JANG, Gunjoo; PAIK, Won K. Korean wave as tool for Korea's new cultural diplomacy. **Advances in Applied Sociology**, v. 2, n. 03, p. 196, 2012.
- JANG, Soo Hyun. The Korean Wave and its implications for the Korea-China relationship. **Journal of International and Area Studies**, p. 97-113, 2012.
- JIN, Dalyoung. **Hallyu 2.0: the new Korean Wave in the creative industry**. Ann Arbor. MI: MPublishing, University of Michigan Library, 2012.
- JUN, Hannah. Hallyu at a Crossroads: The Clash of Koreas Soft Power Success and Chinas Hard Power Threat in Light of Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) System Deployment. **Asian International Studies Review**, v. 18, n. 1, p. 153-169, 2017.
- LEE, Geun. A soft power approach to the "Korean wave". **The review of Korean studies**, v. 12, n. 2, p. 123-137, 2009.
- KIM, Dokyun; KIM, Minsun. **Hallyu**: Influence of Korean Popular Culture in Asia and Beyond. Seul: Seoul National University Press. 2011.
- KIM, Hwajung. The Importance of Nation Brand. **Cultural Diplomacy**, nov 2012.
- KIM, Ji-Eun. "Korean wave" in China: its impact on the South Korean-Chinese relations. 2011. **Tese de Doutorado**. University of British Columbia.
- KIM, Joseph; KWON, Seungho. The cultural industry policies of the Korean government and the Korean Wave. **International Journal of Cultural Policy**, 2013, p. 1-18.
- KOREA.NET. **KOCIS & Korea.net**. Disponível em: <<http://korea.net/AboutUs/KOCIS>> Acesso em: 05 out 2018.

KOREAN CREATIVE CONTENT AGENCY. Introduction. Disponível em: <<http://eng.kocca.kr/en/contents.do?menuNo=201433>> Acesso em: 05 out 2018.

KOREA CULTURE AND INFORMATION SERVICE. **2017 Korean Culture and Information Service Brochure**. Seul: Korean Culture and Information Service, 2017.

KOZHAKHMETOVA, Dinara. **Soft Power of Korean Popular Culture in Japan: K-Pop Avid Fandom in Tokyo**. 2012. Dissertação (Mestrado em Estudos Asiáticos) – Lund University, Centre for East and Southeast Asian Studies.

NYE, Joseph S. **Soft power**: The means to success in world politics. Public affairs, 2004.

RIBEIRO, Edgard Telles. **Diplomacia Cultural**: seu papel na política externa brasileira. Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1989.

SOUZA, Marco André Vinhas de. Os novos fluxos midiáticos da cultura pop coreana. **Galáxia**, v. 15, n. 29, p. 297-300, 2015.

CAPÍTULO 3

PADRÕES DE BELEZA NA SOCIEDADE: EXPRESSÕES NO COTIDIANO ESCOLAR

Rosilda Arruda Ferreira

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia –
Cruz das Almas Bahia

Djavan Thiago Santos Oiteiro

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia –
Cruz das Almas Bahia

Monique Santos da Silva

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia –
Cruz das Almas Bahia

Thaiane Almeida Souza

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia –
Cruz das Almas Bahia

que no caso dos estudantes da Escola Privada as personalidades citadas como inspiradoras são do fenótipo branco, com cabelos lisos e olhos claros, e entre os da Escola Pública estão mais próximos de personalidades que assumem papéis contestadores frente à sociedade e são, em sua maioria, do fenótipo preto ou pardo. Nesse sentido, esse estudo ressalta a importância da escola, como um veículo de formação dos jovens, assumir seu importante papel no sentido de desconstruir padrões pré-estabelecidos e desenvolver um olhar crítico para o conceito de beleza e para a sua vinculação aos interesses da sociedade de consumo.

PALAVRAS-CHAVE: Padrão de Beleza; Estudante; Ensino Médio; *Bullying*.

**PATTERNS OF BEAUTY ON SOCIETY:
EXPRESSIONS IN EVERYDAY SCHOOL LIFE**

ABSTRACT: This research aimed to analyze expressions in everyday school life caused by the beauty standards propagate in brazilian society. The field research was done through a questionnaire applied to 50 students of the third year of high school in two schools, one public and one private. Analysis of the data revealed that more than half of the young people have already suffered some kind of bullying or discrimination because of their appearance and

RESUMO: Esta pesquisa teve como principal objetivo analisar expressões no cotidiano escolar provocado pelos padrões de beleza difundidos na sociedade brasileira. A pesquisa de campo foi feita através de questionário aplicado para 50 estudantes do terceiro ano do ensino médio de duas escolas, sendo uma da rede pública e outra da rede privada. A análise dos dados revelou que mais da metade dos jovens já sofreu algum tipo de *bullying* ou preconceito por conta de características físicas e que as intervenções externas para enfrentar o problema são mais presentes na Escola Privada do que na Escola Pública pesquisadas. Outro dado importante encontrado foi que muitos jovens desejam mudar fisicamente, ou se inspiram em alguma figura pública, sendo

that external interventions to the problem are more present in the Private School than in the Public School surveyed. Another important fact is that many young people are unhappy with their bodies or they see the celebrities as an inspiration, In the case of Private School students, the inspirational personalities mentioned are of the white phenotype, with straight hair and light-colored eyes, and among those of the Public School, personalities who assume contesting roles in society and are mostly of the black phenotype or brown skin. Thus, this study emphasizes the importance of the school as a medium for the formation of young people, assume their important role in dismantling pre-established patterns and to develop a critical look at the concept of beauty and its correlation with the interests of the consumer society.

KEYWORDS: Beauty Pattern; Student; High School; Bullying.

1 | INTRODUÇÃO

Dietas malucas e cirurgias plásticas têm feito parte do cotidiano de pessoas que tentam alcançar os padrões impostos pela mídia e se adequar aos modelos de beleza tem se tornado um desafio para milhares de pessoas. Segundo Schubert (2009), a busca pela beleza é tão antiga quanto à existência da humanidade. Dessa forma, o estilo e o cuidado pessoal são relativos ao período histórico e as tradições dos povos, ou seja, o conceito do belo é mutável em relação ao tempo e a cultura de determinada região. Por exemplo, na Idade Média o cuidado com os corpos era considerado algo pecaminoso, essa concepção teve grande influência da Igreja.

Quando essa questão se refere à fase da adolescência pode se transformar em algo bem complexo, pois a adolescência é considerada por muitos como um período conturbado em que os jovens passam pelo desenvolvimento do “eu” (autoafirmação) e pela absorção de valores sociais em que poderá ser facilmente influenciável. Sendo a mídia a principal influenciadora da sociedade de consumo, os adolescentes são os mais atingidos na imposição de padrões de beleza, uma vez que usam do tempo livre para usufruir da internet e televisão, sustentando a ideia propagada pela indústria da beleza. Quando não estão com tempo livre, esses adolescentes encontram-se na escola e esta tem o importante papel de promover a formação crítica desses indivíduos.

Frente ao exposto, o presente trabalho tem por objetivo analisar as expressões dentro do ambiente escolar da imposição dos padrões de beleza da sociedade, ressaltando a escola como principal componente para o debate sobre essas expressões.

Para o alcance do objetivo proposto, após a apresentação de uma problematização inicial sobre o tema, traremos uma discussão sobre os aspectos teóricos centrais envolvidos com a temática em análise e, posteriormente, apresentamos a metodologia utilizada na pesquisa de campo que promoveu o acesso a dados que permitiram refletir sobre o tema proposto e apresentar os resultados e discussões.

2 | A BELEZA AO LONGO DO TEMPO

A beleza é um fenômeno histórico e, portanto, seus padrões são estabelecidos no contexto de uma determinada sociedade e mudam com o tempo. Assim, o que antes era considerado belo, hoje pode ser considerado desagradável. Esses padrões sempre foram um alvo a ser alcançado pelas pessoas, pois essas buscam ser integradas, aceitas e admiradas pela sociedade como um todo. Sabemos que nos dias de hoje a mídia é a principal influência da sociedade, contudo nem sempre ela esteve presente. Por exemplo, na Pré-história as pessoas se inspiravam nos líderes de seus grupos; na Idade Média as pessoas eram orientadas por líderes religiosos; na Grécia Antiga as pessoas desejavam um corpo perfeito a fim de se aproximarem dos deuses; no Renascimento as cortes reais ditavam a moda daquele período. Portanto, o ideal de beleza feminina ou masculina está sujeito a mudanças constantes de acordo com o período histórico e a cultura.

No período da Pré-história não existiam tantos instrumentos e o corpo era o principal meio pelo qual o homem interagia com o mundo (COSTA, 2011). O corpo masculino, por exemplo, era considerado uma arma de sobrevivência. Já a estética perfeita para as mulheres da época era um corpo roliço, pois as carnes generosas eram associadas à fertilidade. O que regia a vida humana na época era a sobrevivência, logo, o que era mais belo era aquele que aparentava ser mais resistente, no caso o homem por ser mais forte e a mulher por ter mais reserva energética. Um grande exemplo é a Vênus de Willendorf.

As chamadas “Vênus” foram estatuetas de aproximadamente 15 cm encontradas em diversas civilizações e épocas distintas. A peça possui cerca de 30 mil anos e acredita-se que representava o modelo de beleza feminino valorizado pelos homens da caverna. Nela, podemos perceber traços extremamente estilizados na representação do corpo feminino. Seu formato faz uma alusão ao círculo, ao curvilíneo, possivelmente, por ser uma representação simbólica da fertilidade: os seios, ventre (útero), glúteos arredondados (ALMEIDA, 2010). Os traços encontrados nas estatuetas de Vênus, portanto, estão relacionados com a procriação, pois quadris largos serviam para facilitar o parto e seios grandes para a produção de leite.

A Grécia Antiga (2000-500 a.C.) foi um importante período para a história da beleza. O estético belo dos gregos era apreciado com pinturas e esculturas, cujas imagens representavam a “beleza ideal”. A beleza física representava o conceito de bom cidadão, era sinônimo de inteligência e de dádiva dos deuses.

O ideal de beleza masculina na época era aquele que tinha um corpo trabalhado, pois os músculos indicavam virilidade e aptidão para guerra e jogos olímpicos. Nesse período, os homens exercitavam-se exibindo seus corpos nus nos ginásios, local onde trabalhavam seus corpos e os modelavam. Na verdade, este corpo era radicalmente idealizado, treinado, produzido em função do seu aprimoramento, o que nos indica que ele se expressava contrariamente à natureza (BARBOSA, MATOS, COSTA,

2011).

Atualmente a cultura nos conduz a pensar a nudez como algo muito íntimo para ser mostrado a qualquer um, todavia os gregos enunciavam que o corpo era para ser mostrado e não para ser coberto. A nudez era considerada objeto de admiração e saúde. O grego desconhecia o pudor físico, o corpo era uma prova da criatividade dos deuses, disposto a arrancar olhares de admiração e inveja dos demais mortais (BARBOSA, MATOS, COSTA, 2011).

Enquanto para os homens a exibição da nudez era algo permitido, para as mulheres essa prática era vista como indecência e reprovada pela sociedade. Essas deveriam vestir-se de modo a cobrir seus corpos inteiramente e eram pouco vistas fora de casa, pois evitavam se expor ao sol, uma vez que a pele bronzeada não era bem apreciada. Ter pele pálida, esbranquiçada era sinal de distinção social, de mulher recatada e acolhida em casa, afastada do trabalho sob o sol, como as escravas (DOMINGUES, 2015).

Hesíodo, poeta grego da Antiguidade que viveu entre 750 e 650 a.C., descrevia as mulheres belas da época como “perversas”. Segundo ele “as mulheres eram perversas porque eram belas e eram belas porque eram perversas”. Um homem bonito era fundamental para um país, já as mulheres bonitas eram sinal de transtorno.

Durante a Idade Média (do séc. V ao séc. XV) houve uma forte influência da Igreja, que pregava os hábitos de higiene e cuidados com o corpo como algo profano, imoral e indecente. “Com o cristianismo assiste-se uma nova percepção de corpo. O corpo passa da expressão da beleza para fonte de pecado” (BARBOSA, MATOS, COSTA, 2011). Para alguns iluministas e cientistas esse período foi visto como a Idade das Trevas, pois a igreja controlava o pensamento das pessoas e impedia a arte e a ciência de triunfar.

Diferente da Grécia antiga em que a nudez era algo apreciado, na Idade Média o corpo era considerado sagrado e deveria ser coberto. A beleza deveria ser consequência de uma vida devota e sagrada que simbolizava uma alma pura. Para as mulheres lábios pequenos, cabelos loiros e bochechas rosadas simbolizavam um rosto delicado e angelical. O ideal para os homens estava associado ao poder, como o rei. Mas ambos os gêneros deveriam estar cobertos com vestidos ou túnicas como é mostrado nas artes, que por sua vez estavam sempre a serviço da igreja com imagens se referindo ao Cristo e a Virgem Maria.

A adoção de um novo padrão de beleza veio no período Renascentista (1300-1700). A gordura estava associada com o status social. A mulher com corpo roliço tornou-se mais admirada, pois era vista como membro de uma família abastada e que não lhe faltava comida em casa. Ser magra sinalizava pobreza e vida miserável, vinculava-se a doenças, fraqueza física e dificuldade para ter filhos saudáveis. Esse padrão também cabia aos homens.

A vaidade se tornou um costume e vestuários luxuosos e enfeitados eram os preferidos, pois se assemelhavam a nobreza. A maquiagem foi introduzida no

cotidiano, decotes e penteados bem elaborados eram apreciados.

Por influência da Igreja, nessa época a higiene pessoal era quase inexistente. Em razão de banhos irregulares, as pessoas abusavam de perfumes para manter o convívio social. A higiene bucal era pouco empregada, ocasionando problemas de mau hálito e queda dentária, para corrigir esse desafio muitas mulheres aproveitavam-se dos leques, que além da utilidade de refrescar o corpo era usado frente à boca como barreira.

A Revolução Industrial trouxe consigo sujeira e poluição, consequentemente o Estado adotou políticas de incentivo a higiene pessoal para impedir a disseminação de doenças. Higiene tornou-se sinônimo de saúde e saúde tornou-se sinônimo de beleza. Com o posterior desenvolvimento do capitalismo o corpo era visto como força de trabalho e que deveria ser preservado (BARBOSA, MATOS, COSTA, 2011).

Na atualidade os padrões de beleza vêm sendo impostos pelas diversas mídias que passam a definir padrões inalcançáveis. Nesse cenário da sociedade contemporânea, assiste-se a fase de um capitalismo globalizado, marcado pela superprodução, em que o problema é consumir o que se produz em excesso comparativamente às necessidades – o corpo entra no mercado como capacidade de consumir e ser consumido (BARBOSA, MATOS, COSTA, 2011).

Os veículos de comunicação promovem a venda de produtos de higiene pessoal e de beleza. É notório em revistas, propagandas e programas de televisão mostrar que os produtos em geral estão associados à felicidade e à autoestima e que o indivíduo necessita consumir o produto apresentado para se sentir bem. A mídia veicula em sua maioria corpos que se encaixam num padrão estético inacessível para grande parte das pessoas, mediados pelos interesses da indústria de consumo (BARBOSA, MATOS, COSTA, 2011). A mídia associa seus produtos aos corpos para vender objetos de desejo. Frequentemente os modelos utilizados na divulgação possuem características muito marcantes, quase inalcançáveis (pessoas magérrimas ou com músculos protuberantes) que acabam mexendo com a mente dos jovens que muitas vezes arriscam suas vidas para parecer com o modelo do comercial ou a garota da capa da revista. Desse modo, tonou-se evidente a recorrência por intervenções cirúrgicas para a resolução de seus problemas, sem temor aos riscos inerentes.

Segundo a Sociedade Internacional de Cirurgia Plástica e Estética (ISAPS), o Brasil é o segundo no ranking mundial de cirurgias plásticas. Em 2015 registrou 1.224.300 cirurgias, atrás somente dos EUA (LENHARO, 2016). O cirurgião plástico Pitanguy criticou a banalização da plástica alertando sobre os riscos de cirurgias estéticas (MORATELLI, 2016). Os riscos vão desde arrependimentos a problemas de cicatrização e erros técnicos.

O assunto beleza atingiu tal ponto que chega a prejudicar a saúde em nome da aparência, as consequências vão desde cirurgias plásticas a distúrbios alimentares, como bulimia e anorexia. Tudo para alcançar o ideal de beleza firmado pela mídia.

Os métodos pelos quais os jovens utilizam para alcançar esse ideal pode se

tornar um caminho arriscado, pois estão suscetíveis a transtornos e arrependimentos, já que essa fase é marcada por constantes transformações corporais, hormonais e comportamentais. É notório que esses jovens têm a preocupação com a estética muito cedo, a tal ponto de se esquecerem de aproveitar a vida e dar lugar para a incansável busca do humano perfeito, e essa busca, muitas vezes, perdura até o fim da vida.

3 I PADRÕES DE BELEZA NO COTIDIANO ESCOLAR: O BULLYING COMO UMA DE SUAS EXPRESSÕES

Saindo da infância, agora se preparando para a vida adulta, os adolescentes estão passando pelo processo de construção de identidade que se dá a partir de fontes externas como: família, amigos, mídia (TOSTES, SANCHES, 2016) e, em particular, a escola, quando o jovem habitualmente estabelece relações com pessoas de diferentes fenótipos.

Por frequentar o âmbito escolar, os jovens estão propensos a sofrer preconceitos e discriminações que, muitas vezes, partem dos próprios colegas. Nas escolas este é um grande desafio a ser enfrentado; professores, estudantes e diretores todos engajados nessa missão, em que se deparam cotidianamente com situações de *bullying* e não sabem o que fazer para amenizá-lo. De acordo com o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), um em cada dez estudantes brasileiros é vítima de *bullying* (MEC, 2015).

Bully é uma palavra inglesa que significa: brigão, violento ou que usa a superioridade física para intimidar alguém. Quando traduzida para o português, o *bully* foi associado ao fenômeno *bullying* que é o ato caracterizado por agressões morais e humilhações públicas de maneira intencional e persistente (TORO, NEVES, REZENDE, 2010). Os aspectos físicos como a altura, o peso, a cor da pele ou o tipo de cabelo viram armas psicológicas para atormentar a vida dos colegas.

Não estar dentro dos padrões, muitas vezes, significa estar destinado a sofrer *bullying*. Nomes pejorativos são usados no intuito de agredir e deixar o indivíduo fraco e inerte e a baixa autoestima ou a depressão são consequências desse tipo de violência.

O *bullying* não envolve apenas a vítima e o agressor, mas também expectadores, sujeitos que testemunham, presenciam e, muitas vezes, calam-se diante da violência (TORO, NEVES, REZENDE, 2010) por temerem se tornar a próxima vítima. Para as vítimas, o fenômeno tanto prejudica as relações interpessoais e intrapessoais, quanto o desenvolvimento psíquico (SALINET, 2013). Para os agressores, afeta o rendimento escolar, uma vez que o sujeito tem a concepção de ter poder sobre os mais vulneráveis e é popular na escola. Numa perspectiva ampla, os agressores são produtos da violência, portanto, também são vítimas (MENEGOTTO, PASINI,

LEVANDOWSKI, 2013).

Professores e diretores afirmam que a violência atrapalha as aulas e as relações na escola, mas muitos se omitem diante dessa situação e presumem que casos de violência cabem somente a polícia (MENEGOTTO, PASINI, LEVANDOWSKI, 2013) e comunicam aos pais e alunos para que resolvam fora da escola, não tomando parte da situação.

No entanto, é preciso considerar que a escola não pode ficar inerte frente a esse cenário em que o *bullying* se torna algo comum entre os estudantes. O papel da escola como educadora é desenvolver o pensamento crítico dos estudantes, fortalecendo a análise, discussão e reflexão acerca do tema. Elaborar projetos que visam minimizar esse revés, que trabalhe a autoimagem, a autoaceitação e que desenvolva atividades que contribuam para a relação interpessoal dos estudantes, faz-se urgente e necessário.

4 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta sessão, faremos as discussões a partir dos dados coletados por meio de uma pesquisa de campo realizada com estudantes de escolas públicas e privadas, e tendo como base as referências teóricas.

Metodologicamente, o estudo foi desenvolvido a partir da elaboração e aplicação de um questionário composto por questões abertas e fechadas, com 50 estudantes que frequentam o terceiro ano do ensino médio, sendo 25 de escola pública e 25 estudantes de escola privada ambas localizadas na cidade de Cruz das Almas, Bahia.

Com relação aos resultados da pesquisa, trabalhamos com três aspectos principais. Um primeiro em que apresentamos um breve perfil com relação a sexo e tipo de escola em que os estudantes frequentam; um segundo sobre bullying e preconceito na escola e como a mesma se posiciona; e um terceiro que trata sobre autoimagem dos estudantes e a relação entre essa autoimagem e o que é exposto pela mídia.

4.1. Perfil dos estudantes da pesquisa

Quanto ao perfil dos estudantes, tomamos em consideração o tipo de escola e o sexo. Nesse caso, constatamos que na Escola Pública, a maioria dos estudantes entrevistados é do sexo feminino com um percentual de 52%; em relação ao sexo masculino encontramos um percentual de 48%. Já na Escola Privada os estudantes do sexo masculino apresentam maior quantidade (52%) em comparação ao sexo feminino (48%).

Estudos tem demonstrado que na escola pública tem se observado um número maior de estudantes do sexo feminino, bem como um maior sucesso das estudantes, especialmente quando se refere ao ensino médio, o que teria relação com as exigências

que se colocam sobre os estudantes do sexo masculino para que estes busquem uma inserção mais cedo no mercado de trabalho entre outros fatores (NERI et al., 2009; GOMES et al., 2011; LIMA e GOMES, 2013; LEÃO, DAYRELL E REIS, 2011). Além disso, tem-se verificado que os homens e os pretos ou pardos apresentam maiores índices de reprovação, evadem mais das escolas e aprendem menos, o que levam os estudiosos a apontar relações entre o fracasso escolar e o nível socioeconômico geralmente baixo dos jovens pretos e pardos (GENTILI, 2009; ROSA, 2009).

Quanto ao sexo, “o panorama delineado pela literatura tem feito corresponder o sucesso escolar, desde o ensino fundamental, “aos estereótipos da aluna quieta e passiva e do aluno perturbador” (LIMA e GOMES, 2013, p. 748). Aspecto que, com certeza, não impacta sobre os estudantes que frequentam as escolas privadas, principalmente quando se considera escolas voltadas ao atendimento das famílias com melhores condições econômicas, como é o caso da escola participante dessa pesquisa.

Sendo assim, apesar do estudo contemplar apenas duas escolas, observa-se que o resultado encontrado acompanha outros estudos realizados sobre o sexo e o desempenho dos estudantes que acessam o ensino médio.

4.2. Bullying e preconceito na escola

Nessa segunda sessão buscamos apreender junto aos estudantes suas experiências com relação ao *bullying*, considerando se eles já sofreram algum tipo de *bullying* ou não e por qual característica física, buscando estabelecer relações entre o *bullying* e os padrões de beleza definidos pela sociedade. Em relação a esse aspecto, 72% dos estudantes da escola privada disseram que sim, enquanto na escola pública 52% dos estudantes também disseram que sim.

Para os 72% dos estudantes da escola privada que afirmaram ter sofrido *bullying* identificou-se os seguintes motivos: 6% pela *cor da pele*; 44% pelo *corpo*; 6% pelo *cabelo e cor da pele*; 11% pelo *cabelo e corpo*; 11% pelo *cabelo, cor da pele e corpo*. Cerca de 22% relataram ter sofridos *outros tipos de bullying*. Dentre esses 22%, encontramos que 25% por ser *nerd*; 25% pelo *jeito de se vestir*; 25% pelo *formato da cabeça* e 25% pela *altura e por residir na zona rural*.

Em relação aos 52% dos estudantes da escola pública que afirmaram serem vítimas de *bullying*, verificou-se que 23% sofreram agressão pela *cor da pele*; 31% pelo *tipo do cabelo*; 7% pelo *cabelo e cor da pele*; 8% pelo *cabelo e pelo corpo*; 8% pelo *cabelo, cor da pele e condição social*. Desses estudantes, 23% relataram ter sofrido *outros tipos de bullying*. Dentre esses 23% encontramos que 66% foi em função do *jeito de se vestir*, ou 34% por *possuir tatuagens*.

Aos analisarmos as respostas dos estudantes da escola privada, que na pesquisa realizada indicou a presença de mais estudantes sofrendo agressões em função do seu distanciamento dos padrões de beleza impostos pela sociedade, podemos

perceber que o aspecto relacionado ao corpo dos estudantes se destaca entre os demais aspectos que motivam o *bullying*, inclusive se considerarmos a cor da pele ou tipo de cabelo. Talvez se possa inferir a partir das respostas que essa situação tem relação com o menor número de estudantes pretos e pardos que frequentam a escola participante da pesquisa, cujo grupo social que a acessa é de segmentos com alta remuneração.

Apesar dos estudantes que sofrem *bullying* na escola pública pesquisada se evidenciar como sendo em menor número, ao observarmos os dados, podemos perceber que a grande maioria sofre agressões em função da sua etnia, com um percentual de quase 61% ao considerarmos que aí estão incluídos aqueles que sofrem agressões pela cor da pele, pelo tipo do cabelo, por meio de expressões como que desqualificam os cabelos encaracolados ou tipo “*black*”, ou pelo cabelo e cor da pele juntos. Além disso, é importante frisar que apesar da escola pública ser acessada por uma maioria de estudantes dos segmentos pobres da população e por negros e pardos, a condição social também se torna objeto de agressão ou de zombaria, levando-nos a supor que os estudantes negam a sua própria condição social ou estabelecem diferenciações entre si. No entanto, o que é mais contundente nos dados encontrados é a negação quando a sua própria cor ou etnia, também aí classificando alguns colegas como negros, ou mais negros, ou feios ou gordos diante de padrões que mais se aproximam ou se afastam daqueles valorizados pela mídia.

Sendo assim, pode-se observar que aquilo que é anunciado pelos veículos de comunicação como padrões de beleza e saúde e que se apresentam nas novelas, revistas e nas propagandas de outdoor ou na televisão são tomados, efetivamente, como os ideais que orientam um olhar sobre si mesmo e sobre o outro. É nesse contexto, que a indústria de consumo (BARBOSA, MATOS, COSTA, 2011) se sustenta para vender seus produtos associados a modelos com características impossíveis de serem alcançadas na vida real. O sofrimento decorrente desses processos vividos pelos jovens precisa ser considerado e enfrentado pela escola para que esses jovens possam desenvolver um olhar crítico sobre o que estão vivendo, evitando atitudes danosas com relação a si mesmos e perversas com relação aos outros jovens com quem convivem.

A segunda questão está associada à presença de situações de *bullying* no âmbito escolar e se houve intervenção por parte dos atores institucionais (diretores e professores) ou pelos próprios alunos.

Quanto a presenciar cenas de *bullying*, 92% dos estudantes da escola privada e 88% da escola pública responderam afirmativamente. Das cenas presenciadas na escola privada, em 70% delas os estudantes registraram que houve interferência de profissionais da escola, enquanto na Escola Pública apenas 48% dos estudantes indicaram que houve algum tipo de interferência dos profissionais.

As intervenções na escola privada, segundo os estudantes que presenciaram cenas de *bullying*, partiram da *direção* (94%) e dos próprios *colegas* (6%). Enquanto

na escola pública as intervenções foram feitas pelo *professor* (46%); pelos *colegas* (36%); pela *direção* (9%) e pelo *professor, diretor e colegas* (9%).

Chama a atenção nas respostas dos estudantes a grande diferença que se expressa com relação à forma como se dá as intervenções externas na situação de agressão, sendo que na escola privada os estudantes percebem uma intervenção muito mais efetiva do que na escola pública e a mesma se concentra na figura do diretor ou diretora da escola. Já na escola pública os estudantes percebem que há uma intervenção bem menor e esta é realizada pelo professor e pelos próprios colegas que juntos chega a 82%.

Esse é um resultado que merece atenção, principalmente no que se refere ao que informa os estudantes da escola pública sobre a falta de intervenção ou de orientação dos gestores da escola com relação a questão em discussão, pois sabemos que as situações de *bullying* são situações que provocam grande desconforto dos estudantes comprometendo, às vezes, seu desempenho ou gerando depressão ou conflitos entre os estudantes. Nesse caso, o seu enfrentamento não pode ocorrer de forma improvisada ou aleatória. É fundamental que a escola desenvolva um trabalho sistemático para orientar os estudantes quanto a essa questão, evitando problemas decorrentes das agressões. Afinal, atuar preventivamente, formar pessoas que reconheçam a diferença como uma qualidade inerente ao ser humano e um elemento fundamental para o nosso desenvolvimento como espécie e como coletivo é fundamental para a construção de sociedades mais justas e democráticas.

4.3. Autoimagem dos estudantes

Para compor essa sessão do artigo, indagou-se a respeito da aparência física dos estudantes com relação a dois itens principais: (a) se o estudante gosta de sua aparência refletida no espelho; (b) se existe alguma figura pública/famosa em que ele (a) se inspire no quesito estético.

Com relação ao item (a), apenas 36% dos estudantes da escola privada afirmaram que *gostam do que vê*. Do restante, 8% *não estão satisfeitos com a aparência* e 56% relataram que *mudariam algo*. Dentre os que mudariam algo, 50% mudariam o *corpo*; 7% o *cabelo*; 7% *corpo, olhos e pele*; 7% *cabelo e olhos*; 7% *corpo, cabelos e olhos*; 7% *corpo e olhos*; 7% *altura*; 8% a *boca*. Em contraste, na escola pública encontramos que 80% dos estudantes entrevistados, asseguram que *gostam do que vê* e somente 20% *gostaria de mudar algo*. Destes que gostariam de mudar algo, 40% dos entrevistados mudariam o *corpo*; 20% o *cabelo*; 20% *os olhos*; 20% *cabelo e corpo*.

No segundo aspecto, em relação a se inspirar em famosos, observa-se que na escola privada houve um índice maior de estudantes que se inspiram em famosos com 42%, quando consideradas as respostas dos estudantes da escola pública que apareceu com 38%.

Os estudantes do sexo masculino na escola pública apontaram as seguintes celebridades como fontes de inspiração: *Igor Kannário* (50%); *Lucas Lucco* (16%); *Gabriel o pensador* (17%) e *Wiz Khalifa* (17%). Já na escola privada, escolheram *Pablo Vittar* (25%); *Elon Musk* (25%); *Timothée Chalamet* (25%) e *Justin Bieber* (25%).

Observou-se que entre os estudantes da Escola Pública que participaram da pesquisa, a maioria das figuras públicas que os estudantes do sexo masculino se inspiram possuem os corpos, sobretudo, tatuados e com personalidades singulares que se apresentam como contestadores de valores sociais. Já na Escola Privada encontramos uma diversidade mais ampla, em que se citou uma *drag queen*, um *nerd* e duas *celebridades americanas* do meio adolescente. A partir dessas escolhas algumas particularidades podem ser observadas, por exemplo, no que se concerne a *celebridades americanas teens* e ao *nerd* são brancos e possuem cabelo liso, aproximando-se mais do fenótipo dos estudantes que frequentam a escola participante da pesquisa.

As participantes do sexo feminino da Escola Pública informaram que se inspiram basicamente em duas celebridades: *Taís Araújo* (50%) e *Ludmilla* (50%). Já as estudantes da Escola Privada se inspiram em *Flavia Pavanelli* (25%); *Gabi Brandt* (25%); *Shakira* (25%) e *Ana Lídia Lopes* (25%).

Diante dos resultados, identificou-se que, em geral, as meninas da Escola Pública se inspiraram em mulheres negras, com cabelos cacheados ou crespos, perfis fenotípicos próximos a elas. Denota-se que (50%) preferem um corpo mais magro, com curvas delicadas, os outros (50%) optam por um corpo com curvas marcadas e desenhadas, conhecido como “corpo da mulher brasileira”. Já as estudantes da Escola Privada em sua maioria (75%) se inspiram em blogueiras com fenótipos semelhantes aos padrões de belezas impostos pela mídia, corpos magros com cabelos lisos e os olhos claros. Apenas (25%) citou uma mulher de característica afrodescendente.

Os dados são reveladores de que a identificação dos estudantes, tanto do sexo feminino quanto do masculino, apresenta uma relação importante entre a cor dos estudantes, cuja maioria que frequenta a escola pública é negra ou parda, e as personalidades escolhidas como inspiradores para eles. Além disso, a escolha dos meninos da escola pública ter sido por personalidades que apresentam imagens marcadas pelo confronto com valores mais conservadores e padrões valorizados pela mídia, indicam um movimento de aproximação desses meninos com essa postura de resistência e/ou inconformismo diante da sociedade. Aspectos importantes que sugere a possibilidade de novos e importantes estudos sobre o tema.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

As concepções sobre os padrões de beleza instituídos pela sociedade e suas

expressões no cotidiano escolar foi o escopo do estudo aqui apresentado.

Apresentamos, inicialmente, elementos históricos sobre padrões de beleza em que detalhamos alguns aspectos mais marcantes que ditavam, em cada período, um padrão considerado belo. Atualmente entende-se o belo como algo quase inalcançável e que acaba refletindo em problemas percebidos principalmente nos jovens como transtornos alimentares, amadurecimento precoce e baixa autoestima.

De acordo com a fundamentação teórica e os resultados obtidos através da pesquisa realizada, foi possível perceber que as questões de beleza estão difundidas no cotidiano escolar e que influenciam as visões que esses estudantes têm de si mesmo e suas expectativas quanto aos padrões a serem perseguidos.

Acreditamos que com este trabalho possamos despertar as pessoas a compreender que padrão de beleza é um conceito muito abstrato que deve ser desconstruído e que “ser belo”, na verdade, não é ser parecido com alguém, mas encontrar a beleza dentro de si, pois a raça humana é constituída por diferenças étnicas que apresentam fenótipos distintos e seria impossível encaixar sete bilhões de pessoas em um padrão para ser considerado belo.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, M. R.; MATOS, P. M.; COSTA, M. E. Um olhar sobre o corpo: o corpo ontem e hoje. **Psicologia & Sociedade**, v. 23, n. 1, p. 24-34, 2011.

COSTA, M. M. V. Corpo e história. **Revista Ecos**, v. 10, n. 1, p. 245-258, julho 2011.

DOMINGUES, J. E. A beleza na Grécia Antiga ao século XIX, 2015. Disponível em: <<http://www.ensinarhistoriajoelza.com.br/a-beleza-na-grecia-antiga-e-hoje/>>. Acesso em 06 de março de 2018.

GENTILI, P. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1059-1079, 2009.

GOMES, C.A.C. et al. Ensino médio: decifra-me ou te devoro. **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 49-59, 2011.

LEÃO, G.; DAYRELL, J.T.; REIS, J.B. Juventude, projetos de vida e ensino médio. **Educação & Sociedade**, Campinas v. 32, n. 117, p. 1067-1084, 2011.

LENHARO, M. Cai Número de Cirurgias Plásticas no Brasil. G1, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bemestar/noticia/2016/08/cai-numero-de-plasticas-no-brasil-mas-pais-ainda-e-2-no-ranking-diz-estudo.html>>. Acesso em: 9 de março de 2018.

LIMA, L.C.A.; GOMES, C.A. Ensino médio para todos: oportunidades e desafios. **Rev. Bras. Estud. Pedagog.** (online), Brasília, v. 94, n. 238, p. 745-769, set./dez. 2013.

MENEGOTTO, L. M.; PASINI, A. I.; LEVANDOWSKI, G. **O bullying escolar no Brasil: uma revisão de artigos científicos. Psicologia: teoria e prática**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2013.

MORATELLI, V. Cirurgião mais famoso do Brasil diz que o que mais faz é convencer pacientes a não operar. 2016. Disponível em: <<http://delas.ig.com.br/saudedamulher/pitanguy-critica-a-banalizacao-da-plastica/n1237564059325.html>>. Acesso em: 10 de março 2018.

NERI, Marcelo et al. O tempo de permanência na escola e as motivações dos sem-escola. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/tpeMotivos/>>. Acesso em: 2 de fevereiro 2019.

ROSA, Waldemir. Sexo e cor: categorias de controle social e reprodução das desigualdades socioeconômicas no Brasil. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 17, n. 3, 2009. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2009000300017&script=sci_abstract&tlang=pt>. Acesso em: 9 de abril 2019.

SALINET, R. Vítimas de bullying podem ter problemas por toda a vida. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2013/10/vitimas-de-bullying-podem-ter-problemas-por-toda-vida.html>>. Acesso em: 12 de março

SCHUBERT, C. A construção do conceito estético ocidental e sua implicação na formação valorativa e no processo educacional. **Intercom**, Rio Grande do Sul, p. 1-13, maio 2009.

TORO, G. V.; NEVES, A. S.; REZENDE, P. C. Bullying, o exercício da violência no contexto escolar: reflexões sobre um sintoma social. **Psicologia: teoria e prática**, São Paulo, v. 12, n. 1, 2010.

TOSTES, F. R.; SANCHES, M. C. F. O consumo de moda e a construção de identidade do adolescente. **Projética**, Londrina, v. 7, n. 1, p. 87-109, 2016.

“VIOLENCIA, DESORDEM E BEBEDEIRAS”: A CONSTRUÇÃO DA IMAGEM DO CLUBE FORRÓLÂNDIA NO MUNICÍPIO DE ORLÂNDIA-SP (2000-2010)

Bruno César Pereira

Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná
Iraty-PR

Vania Vaz

Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná
Iraty-PR

paulistas. Para analisarmos estas questões, seja do processo de estigmatização, como de disputa pelo espaço, este trabalho se utilizará de uma série de entrevistas realizadas no ano de 2017, de moradores/as naturais do município e de migrantes, que participavam (ou não) dos bailes de forró realizados no clube. A partir de suas narrativas buscamos discutir como este espaço passou de ambiente estigmatizado a local de intensa disputa entre os grupos.

PALAVRAS-CHAVE: Sociabilidades; violência; forró; nordestinos; paulistas.

“VIOLENCE, DISORDER AND DRINKERS”: THE IMPLEMENTATION OF THE FORRÓLÂNDIA CLUB IMAGE IN ORLÂNDIA-SP (2000-2010)

ABSTRACT: The city of Orlândia-SP, since the end of the twentieth century, has been marked by duality between new and old residents, that is, between the northeastern migrant community and local residents (São Paulo). Since its beginning, the relationship between these groups has been guided by a series of symbolic daily disputes, in the context of neighborhoods and even in leisure and social environments. This paper aims to analyze part of the aspects of this symbolic dispute between these groups, based on the analysis of one of the main leisure clubs in the city, Forrólândia,

RESUMO: A cidade de Orlândia-SP, desde o final do século XX, é marcada pela dualidade entre novos e antigos moradores, ou seja, entre a comunidade de migrantes nordestinos e grupo dos moradores locais (paulistas). Desde seu início a relação entre estes grupos foi norteado por uma série de disputas simbólicas no dia-a-dia, no contexto dos bairros e inclusive em ambientes de lazer e sociabilidade. O trabalho, se objetiva em analisar parte dos aspectos desta disputa simbólica entre estes grupos, a partir da análise de um dos principais clubes de lazer do município, o Forrólândia, entre os anos 2000-2010. Evidenciaremos que este espaço foi estigmatizado pelo grupo paulista, por meio de uma série de fofocas depreciativas, que visavam evitar que moradores locais o frequentassem. Todavia, nos anos finais da década de 2010, o público dos bailes de forró, que até então era apenas de nordestinos, passou a contar com um considerável número

between 2000-2010. We will evidence that this space was stigmatized by the São Paulo group, through a series of derogatory gossip aimed at preventing local residents from attending it. However, in the final years of the 2010s, the public of the forró balls, which until then was only northeastern, now had a considerable number of people from São Paulo. In order to analyze these questions, either from the stigmatization process, or from the dispute for space, this work will use a series of interviews conducted in 2017, from residents of the municipality and migrants, who participated (or not) in the forró dances held at the club. From their narratives we seek to discuss how this space went from a stigmatized environment to a place of intense dispute between the groups.

KEYWORDS: Sociabilities; violence; lining; northeastern; Paulistas.

INTRODUÇÃO

Ao longo do final do século XX, um grande número de homens, mulheres e famílias de variadas idades realizaram um grande movimento migratório do Nordeste ao Sudeste brasileiro, um dos principais destinos destes indivíduos foi a região de Ribeirão Preto-São Paulo, também denominada como a região do “mar de cana” – conhecida assim, pela grande quantidade de plantações de cana-de-açúcar – uma das principais cidades desta região a receber um grande montante de migrantes foi a cidade de Orlândia-SP.

Boa parte destas famílias migrantes, ao chegarem a esta região se vincularam a atividades que necessitavam de um número considerável de mão-de-obra; atividades como o corte da cana-de-açúcar, a construção civil e a extração da palha do milho, para a produção de cigarros artesanais.

Ao longo deste processo migratório (Nordeste-Sudeste), as famílias que têm como destino final a localidade interiorana de Orlândia-SP, se inseriram nas regiões periféricas desta localidade. Os principais motivos que levam estas famílias a terem como destino tais regiões, estiveram relacionados aos baixos preços de aluguéis, assim como pela negação por parte de moradores locais da cidade - que possuíam mais de uma residência em bairros centrais - em alugar residências para famílias nordestinas nestas áreas.

Deste modo, com este processo migratório a concentração de famílias nordestinas nas regiões periféricas aumentou consideravelmente entre o final da década de 1990 e início dos anos 2005, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre estes anos houve um crescimento populacional considerável (IBGE, 2005). A queda no número de migrações para a região de Ribeirão Preto-SP, pode ser observada a partir do final da primeira década do século XX, isto se deu, devido as crises no setor canavieiro, bem como pela substituição da mão-de-obra nos canaviais por máquinas agrícolas.

Desde a chegada das primeiras famílias migrantes, as relações sociais entre as famílias locais da cidade de Orlândia-SP se pautaram em uma série de disputas

simbólicas, seja no cotidiano, assim como nos ambientes de lazer, como é o caso dos clubes. O que se evidencia no processo de relação social entre estes dois grupos, foi a forte disputa pela diferenciação, onde o campo destas disputas, é marcado inicialmente pela construção de uma série de estereótipos, que pouco tempo depois tornaram-se marcas, estigmas.

Observa-se que esta relação de oposição destes grupos se dá inicialmente a partir da noção de antiguidade no local – pouco tempo depois esta noção foi fortalecida por uma forte noção de ancestralidade, construído a concepção de um “puro paulista”. A busca desta distinção por um lado une o grupo estabelecido, que se auto reconhece como uma classe superior, onde sua superioridade se dá, como supracitado, pela ideia da antiguidade, criando assim uma percepção de naturalidade no local. Em contraponto, o grupo recém-chegado, nordestinos vindos de diferentes regiões e estados do Nordeste brasileiro, são estigmatizados como um grupo “igual”, ou como popularmente difundido entre os moradores mais antigos, um grupo de “piauis”. Este processo, nega a estes indivíduos sua identidade e os resume a um grupo homogêneo, detentor de uma série de características propostas como semelhantes (como é o caso do sotaque, dos gostos musicais e culinários, etc).

Como nosso ponto de partida para compreender as relações sociais entre nordestinos e paulistas, seja em seu cotidiano, bem como nas disputas na construção e representação dos espaços de lazer utilizaremos as análises do sociólogo contemporâneo Norbert Elias (2002) a partir de sua obra *Os Estabelecidos e os Outsiders*. Utilizar o referencial teórico deste autor, em especial de seus conceitos de estigma e mecanismos de estigma, nos possibilita problematizarmos a relação e construção de “identidades” por cada um dos grupos, ou seja, iremos evidenciar a construção de certos discursos que visavam idealizar um “nós” (paulistas) e, contraponto a um “eles” (nordestinos).

Outrossim, nos utilizarmos de dois conceitos do historiador francês Michel de Certeau, presentes em sua obra *A Invenção do Cotidiano: artes de fazer* (1994), estes são estratégia e tática, que também nos auxiliaram em compreender a dinâmica das relações entre estes grupos, em especial no que toca as reações destes no contexto do clube Forrólândia. Desta forma, por estratégia, entendemos como discursos que “são organizada sobre (e por meio) as relações de poder” (VASCONCELOS & SOUTO, 2014, s/p.), ou seja, tais discursos, criados e legitimados por um grupo, usados como forma de dominação a outro (paulista>nordestinos).

Já o conceito de tática, segundo a perspectivas de Certeau (1994), estas correspondem as formas com que indivíduos ou grupos, que encontram-se sobre o julgo da dominação, encontram-se para transgredir as estratégias, na busca de construir ou legitimar um espaço. Como exemplo destacamos as táticas dos grupos migrantes em incorporar ou criar espaços de socialização, como, por exemplo, os clubes de festas de forró.

Para a realização do presente texto realizamos entrevistas com famílias

nordestinas e paulistas na cidade de Orlândia. Ao todo foram entrevistados 12 famílias, onde cada uma destas tivemos duas gerações de entrevistados, tendo a primeira geração uma faixa etária de 45 a 70 anos, e a segunda 21 a 30 anos. Entre as entrevistas para a pesquisa, foram escolhidas 7 famílias nordestinas (1 da Bahia, 2 do Piauí, 1 de Alagoas e 2 de Pernambuco, 1 de Sergipe), as demais entrevistas (5) foram realizadas com famílias naturais da cidade paulista (2 famílias da periferia, 2 famílias de bairros intermediários e uma família de um bairro central da cidade), somando um total de 24 entrevistados (as). Ao transcrevermos para o presente trabalho fragmentos das entrevistas realizadas ao longo do período de junho e dezembro de 2017 optaremos por utilizar apenas as iniciais dos entrevistados (as).

Como o leitor observará dedicaremos ao longo deste trabalho, uma certa atenção a um espaço de sociabilidade, o clube Forrólândia, este espaço fundado em meados dos anos 2000, se manteve ativo no município em questão até o final da primeira década do século XXI (2010). Inicialmente fundado pelo grupo nordestino, este, nas palavras de alguns entrevistados servia como forma de “reviver as raízes”. Em um primeiro momento este local foi estigmatizado pelo grupo de paulistas, o propondo como um lugar: violento, sujo, em resumo “um lugar de ‘píaulis’, não nosso [paulistas]” (J. C. G., funcionário público, 2017). Todavia, com o passar dos anos, este espaço passou a ser frequentado por inúmeros paulistas, o que gerou, segundo alguns entrevistados, um desconforto, pois aquele espaço, na visão deles, não era destinado ao grupo de paulistas. Desta forma, este espaço passou a ser disputado entre nordestinos e paulistas até o seu fechamento meados de 2010.

O presente trabalho, visa analisar alguns aspectos deste espaço, seja no que toca uma primeira fase do clube, onde destacamos o nascimento e a difusão de seu estigma, assim como buscaremos salientar a mudança de um espaço estigmatizado para um espaço em constante disputa. Este texto, pode ser tomado como um desdobramento do artigo “Não vejo eles como diferentes, só não vejo aqui como o lugar deles”: Análise do poder simbólico presente nas relações sociais entre estabelecidos e outsiders em Orlândia – São Paulo, publicado no periódico *Cidades, Comunidades e Territórios* (Portugal) (PEREIRA & LOURENÇO, 2018). Neste trabalho houve um estudo exploratório amplo sobre alguns dos principais aspectos do processo de estigmatização dos migrantes nordestinos na cidade de Orlândia-SP, entre as discussões presentes neste trabalho, foi deixado em aberto questões como as disputas de alguns espaços de sociabilidade no contexto orlandino. Desta forma, partiremos desta “ponta solta” para tecermos algumas análises sobre o clube Forrólândia, espaço de lazer que ao longo de uma década passou de “proibido” para paulistas a um local de disputa entre nordestinos e moradores locais.

Forrólândia: de espaço estigmatizado e ambiente de disputa

O clube a qual nos propomos analisar, o Forrólândia, fundado no início do século

XXI por um grupo de nordestinos, esteve localizado no Bairro Jardim Boa Vista. Este espaço recreativo não cobrava uma entrada (ingresso), para a participação dos shows e festas, muito menos era um espaço de associados, a sua estrutura funcionava da seguinte maneira: “ocorriam vários shows ao longo dos finais de semana, onde não era cobrado entrada, os frequentadores só pagavam o que consumiam no bar local (dentro do clube)”. (M.F., doméstica, 2017)

Este local, como aponta seus frequentadores, realizava shows inicialmente com grupos que vinham da região Nordeste brasileira, mas aos poucos estes shows passaram a ser feitos por grupos locais, ou seja, de nordestinos que moravam na cidade de Orlândia.

Inicialmente, este espaço eram frequentados apenas pelo grupo de migrantes, segundo M. F. S., jovem pernambucano, de 24 anos, os bailes de forró eram “uma forma de viver nossas raízes”, esta perspectiva é dividida por outros migrantes, como é o caso da senhora A. C., de 45 anos, que observa os bailes de forró como um local que a fazia “se sentir em casa”.

Todavia, esta visão sobre os bailes de forró pode dar uma falsa impressão de um gosto musical dividido e amado por todos os nordestinos. Nota-se, que em pesquisas anteriores (PEREIRA; LOURENÇO, 2018), que o forró é proposto como algo exclusivo ao grupo nordestino, em especial este aspecto pode ser observados como uma imposição colocada sobre este grupo pelos moradores locais (paulistas). Entre outros aspectos impostos, que criaram uma imagem do grupo migrante, podemos citar: o modo de falar (sotaque), a visão destes apenas como aventureiros (que ficam na cidade de Orlândia apenas para trabalhar nas safras da palha e da cana) e por fim indivíduos que possuem habilidades voltadas apenas para trabalhos braçais (como: o corte da cana, a construção civil e o trabalho na palha). Estes aspectos criaram e legitimaram uma imagem do grupo migrante, que pode ser resumida em uma expressão, o “píauí”. De tal modo o ser “píauí”, representa uma carga simbólica acerca deste grupo, que vai além de homogeneizá-los como um grupo oriundo do estado do Piauí.

Sobre o ponto citado no início do parágrafo anterior, que toca a falsa impressão sobre o gosto musical, D. A., baiano de 52 anos, ao ser perguntado sobre os lugares de sociabilidade que ele, e sua família, frequentavam, responde que:

Sabe, como eu já disse a gente nem é de frequentar muito baile não, não gosto muito de forró, nunca gostei, mas é que todos acham só por que a gente é nordestino a gente tem que gostar, têm amigo meu que até brinca quando falo que prefiro sertanejo, eles dão risada e falam que isso não é coisa da gente não, mas é que nem a história que baiano ama água de coco, meu deus do céu eu odeio isso, nunca gostei, mas o povo acha que todo mundo é igual, não existe isso não, os nordestinos são diferente, lá têm uma pancada de estado, e também dentro desses lugares tem uma porrada de cidade, mas o povo não vê isso, e as vezes até pra não discutir ou arrumar briga a gente parece que aceita perde um pouco do que a gente é, a gente se aceita só como nordestino. (D. A., operário industrial, 2017)

Esta citação resume as discussões propostas sobre esta visão do que representa o “ser nordestino” a partir da visão estigmatizada do gosto musical. Deste modo, compreender que todo nordestino possuía este gosto musical é errôneo e legitima uma marca social.

Neste sentido, a imposição do gosto musical ao grupo nordestino pode ser observado também como um aspecto que integra as estratégias do grupo dominante, supracitado neste texto. Em especial está imposição pode ser observado como a busca do grupo local (paulistas) em se manter coeso e evitar que seus membros frequentassem estes espaços de sociabilidade, isto se deu de duas formas, sendo a primeira alegando que o local (bailes de forró) não eram para paulistas, e segundo pela difamação destes espaços como violentos.

Sobre os pontos citados acima, o senhor J. C., de 52 anos, ao falar sobre os bailes ocorridos no Forrólândia, observa que:

Nunca fui de ir muito nos bailes de forró [...] primeiro por que não é uma algo pra gente daqui, é um lugar deles e segundo por que o local é violento, tem muita gente que vai lá só pra causar encrenca, e não adianta de nada ter segurança lá, por que quem fazia a segurança eram eles mesmos então do que adianta, por exemplo se for uns de nós á no lugar deles se acha que se der briga os segurança iam bater em quem nos deles ou nos paulistas, então preferia ficar na minha, tomar minha cerveja no bar de frente de casa mesmo. (J. C. funcionário público, 2017)

Estas mesmas observações também aparecem na fala da A. B., 27 anos, sobre o mesmo espaço:

São lugares legais, de uns tempos para cá muitos paulistas começaram a frequentar, mas as vezes a gente sente que uns deles não gostam de ver paulistas lá, parece que o local não é pra gente, mas na verdade é isso né o forró é algo deles, foi feito por eles e é pra eles, mas a gente quer conhecer também. Mas é um lugar que você não deve ficar até o final, por que sempre saem umas brigas bem fodas lá, tipo de um pegar faca pro outro, a segurança lá é bem fraca, é feita por eles mesmos, ai nunca funciona bem e sempre tem que chamar a PM. Acho que é isso que faz muito paulista não frequentar o local, a violência entre eles, uma coisa que não da pra entender né, eles são um grupo vindo de fora, e aquele é um dos poucos lugares que podem se divertir, e em vez disso eles vivem brigando (risos), a gente sabe que a vida deles aqui não é fácil, o trabalho na cana é bem difícil. (A. B., radialista, 2017)

Ambas as citações reafirmam uma representação dos bailes de forró como espaços destinados ao público nordestino. Mas ambas as narrativas destes moradores locais, também permeiam o discurso destes espaços de sociabilidade como violentos.

Uma das entrevistas realizadas, com uma moradora local, a narrativa acerca dos bailes “como locais violentos”, também pode ser visto outro aspecto das estratégias do grupo dominante, na busca pela coesão e pela estigmatização dos bailes de forró, este aspecto é a difamação através das fofocas (informais como é o caso de “os outros dizem por ai”, ou institucionais através de veículos de imprensa, como rádio e jornais impressos), segundo a senhora M. A., de 60 anos, ao falar sobre a migração

nordestina na cidade, observa que:

De uns tempos para cá começou a vir muita gente do nordeste, eles começaram a fazer até uns locais só pra eles frequentarem aqui na cidade, tipo estes bailes de forró sabe, eu nunca fui, tinha até vontade de ir para conhecer mas só que lá são um lugar perigoso, a gente sempre escuta no rádio na hora do almoço que deu briga lá um arrancou a peixeira pro outro a já viu né, então sou mais de tomar minha cervejinha com meu velho [marido] aqui em cada mesmo. (M. A., aposentada, 2017)

Esta visão dos bailes de forró como locais destinados apenas para o grupo migrante, ou de locais violentos, tendeu aos poucos a perder sua força (chegando possivelmente a desaparecer), devido a participação de novos indivíduos (paulistas) neste ambiente (outro ponto, que talvez deva ser levado em consideração, é o enfraquecimento da participação nos bailes de forró por parte das novas gerações. Muitos dos jovens migrantes entrevistados, não possuíam interesse nestes espaços, dando preferência a outros como clubes, boates, e a chamada “rua 1” (principal ponto de encontro da maioria de jovens entre 14 e 20 anos na época e nos dias atuais). Em especial com a participação de moradores locais neste espaço, podemos observar uma mudança na visão destes, de espaços estigmatizados pelo grupo paulista, passaram a ser disputado entre os grupos (migrantes e moradores locais).

Esta disputa é reforçada na fala de alguns migrantes, em especial, quando justificam que estes espaços não pertenciam ao grupo paulista. Na fala da migrante M. F. (doméstica, 2017), de 50 anos, ao falar sobre os bailes de forró identifica que os bailes: “não estão igual como antes, têm bastante gente diferente [paulistas], parece que perdeu um pouco do que era”, para a moradora, estes espaços representavam até então o “reviver as raízes”.

Já a alagoana L. M., de 52 anos, ao falar sobre os bailes de forró e a entrada de novos indivíduos nestes espaços, observa que:

É engraçado isso não é? Antes você via nos bailes de forró só o pessoal do nordeste, hoje em dia forró é uma coisa que têm até nos clubes do centro, mas é claro que o forró lá no centro é diferente do nosso, é pra outro tipo de gente né (risos). (L.M. palheira, 2017)

A visão destas migrantes, seja da “invasão” do espaço por parte dos paulistas, ou da “popularização” do forró, evidenciam pontos importantes para este trabalho, em especial no que toca as questões de um disputa simbólica por estes locais de sociabilidade. Se no início estes espaços foram estigmatizados como violentos, lugar de “piaui”, aos poucos está visão perdeu sua força. Um ponto interessante que pode ser analisado nesta mudança de significação (de estigmatizado a disputado), pode ser observado na fala do morador local L. I., de 51 anos, que faz a seguinte observação sobre os espaços:

A gente sempre fica sabendo das festas que eles organizam no Centro de Lazer Edgar Benini e no Forró alguma coisa, alí meio que já virou um local deles, sempre têm festas de forró, mas pelo que falam se tornou um lugar até pior como era antes. É que antes esse lugar era voltado para o pessoal das favelas [...] com a chegada dos nordestinos eles [moradores dos bairros periféricos] perderam esse lugar, ou frequentam com eles, [mas] isso eu não sei te dizer bem por que nunca fiz questão de ir em um lugar assim, nem eu nem minha família. (L. I., empresário, 2017)

Este entrevistado, evidencia uma questão interessante a ser problematizada neste texto, as festas, em especial aquelas realizadas fora do Forrólândia, como é caso dos shows realizados no clube recreativo Edgar Bennini (CREB), segundo a fala do entrevistado, e de outros moradores, passaram a possuir um público exclusivo, o grupo nordestino, com a realização dos bailes e shows de forró, desta forma, em um primeiro momento, com a busca de se criar uma coesão, por parte do grupo de moradores locais, estes deixam de frequentar estes espaços.

Todavia, uma nova questão pode ser observada na complexa relação entre nordestinos e paulistas no município de Orlândia, a disputa pelos espaços de sociabilidade. Se por um lado deixar de ir em locais frequentados apenas por nordestinos era uma forma de manter a coesão grupal e reforçar um mecanismo de estigmatização por parte do grupo paulista, por outro o “deixar de frequentar” concretizava a perda de um espaço que até então pertencia ao grupo local.

Neste sentido, a disputa pelo espaço, seja no Forrólândia, bem como por outros locais, como é caso do CREB, pode ser observado como uma ação de disputa por espaços entre os grupos, e não algo que envolve diretamente um “novo gosto musical” adquirido pelo grupo local, como algumas vezes é proposto em algumas entrevistas. Os espaços citados aqui, Forrólândia e CREB, estão localizados em uma zona periférica do município, e a disputa por este locais, podem ser vistas ainda como uma ampliação da complexidade das relações entre o grupo local (paulistas) e o grupo recém-chegado (nordestinos).

Nota-se, que no estudo exploratório, realizado por Pereira & Lourenço (2018), em suas considerações finais, apontam que:

[...] estes grupos, estavam em constante disputa, de um lado tendo os estabelecidos paulistas propondo e legitimando os estigmas aos nordestinos; do outro, algumas famílias migrantes se posicionavam na disputa de seu espaço simbólico e físico (ex: bailes de forró), buscando pôr fim aos discursos construídos desde sua chegada. (PEREIRA; LOURENÇO, 2018, p. 66)

A presença dos paulistas nestes espaços de sociabilidade construídos por nordestinos, pode ser observado como uma forma de “reaver” locais, que até então eram de convívio social do grupo local.

Para fecharmos este tópico, deixamos um questionamento proposto por uma de nossas entrevistadas, que ao abordar a participação de paulistas nos bailes de forró e também sobre o desaparecimento dos bailes na cidade, L. M., de 29 anos, afirma

que:

[...] eu vejo que o forró perdeu um pouco do que era, talvez seja até por isso que ninguém mais organize as festas, o Forrólândia fechou faz anos [2010], e o no centro de lazer [CREB], nunca mais soube de algum baile, não é só por que os jovens não querem participar é por que perdeu o sentido, eu acho. (L. M., palheira, 2017).

A argumentação da entrevistada, nos leva a um ponto que futuramente poderá ser melhor explorado, com a realização de novas entrevistas e uso de novas fontes, mas desde já deixamos em aberto estes pontos de sua fala, o primeiro: sobre o desaparecimento do forró pela pouca participação dos jovens, que em boa parte das entrevistas realizadas, estes jovens, apontam que o principal espaço de socialização não são bailes de forró, diferente dos entrevistados de uma geração anterior. Já com relação ao segundo ponto de sua fala a “perda do sentido” do forró, isto pode ser interpretado como a perda do espaço de sociabilidade (os paulista teriam se tornado a maioria?), mas também, podemos levantar a hipótese de que, a perda deste espaço pode estar ligado a perda de uma certa identidade que se criava naquele momento, ou seja, um “ser nordestino”, que talvez incorporasse tanto questões que ligavam a estigmas imposto a este grupo (piaui), como novas características criadas pelo próprio grupo de migrantes, visando assim construir uma certa coesão para o grupo nordestino.

Estas são hipóteses de estudo, que pretendemos aprofundar em uma pesquisa de caráter mais amplo. As questões, levantadas nesta parte final deste texto, são indagações que derivam de um processo histórico o qual a cidade de Orlândia passou desde as últimas décadas do século XX, e que possui suas marcas no cotidiano orlandino, seja no dia-a-dia, no contexto dos bairros e inclusive em ambientes de lazer e sociabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, se objetivamos em analisar parte dos aspectos da disputa simbólica entre migrantes e paulistas no município de Orlândia, em especial nos detivemos nossa análise a partir de um dos principais clubes de lazer do município, o Forrólândia, que se manteve ativo entre os anos 2000-2010.

Buscamos demonstrar que o espaço estudado, em um primeiro momento, foi estigmatizado pelo grupo paulista, por meio de uma série de fofocas depreciativas, que visavam evitar que moradores locais o frequentassem. Desta forma, o grupo dominante (paulistas) visava criar e manter, o que a teoria de Norbert Elias (2000) propõem como “coesão grupal”.

Todavia, como pudemos observar, a partir da análise de uma série de entrevistas de migrantes que frequentavam o clube em questão, nos anos finais da década de 2010, o público dos bailes de forró que até então era apenas de nordestinos, passou

a contar com um considerável número paulistas. Esta participação de paulistas pode ser observada como uma forma de disputa pelo espaço de sociabilidade.

Para analisarmos estas questões apresentadas ao longo do texto, seja do processo de estigmatização, como de disputa pelo espaço, este trabalho contou com a utilização de uma série de entrevistas realizadas no ano de 2017, de moradores/as naturais do município e de migrantes, que participavam (ou não) dos bailes de forró realizados no clube. Foi a partir de suas narrativas, que buscamos discutir como este espaço, o clube Forrólândia, passou de ambiente estigmatizado a local de intensa disputa entre os grupos.

Ao longo do capítulo, o leitor observará que alguns pontos foram deixados em aberto, em especial no que toca a relação do público nordestino com as festas de forró e o enfraquecimento deste espaço a partir do final da primeira década do século XXI. Levantamos algumas hipóteses visando problematizar estas questões. Todavia, para conseguirmos estudar tais hipóteses empiricamente, necessitamos de um estudo mais aprofundado, seja com a realização de novas entrevistas, como também o uso de um hall de novas fontes que possibilitem um estudo empírico com mais profundidade.

Neste sentido, o presente trabalho pode ser observado como um ensaio, que buscou aprofundar alguns pontos deixados em aberto por Pereira & Lourenço (2018) em seu estudo exploratório sobre o município paulista de Orlândia. Por consequência, este capítulo avançou em alguns pontos, deixando um pouco mais nítida a complexidade das relações entre migrantes nordestinos e moradores locais (paulistas), seja em seus respectivos cotidianos, assim como em ambientes de lazer.

REFERÊNCIAS

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano:** artes de fazer. Trad. de Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis-RJ: Vozes, 1994.

ELIAS, Norbert. **Estabelecidos e Outsiders:** sociologia das relações de poder a partir de uma comunidade pequena. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro-RJ: Zahar, 2000.

PEREIRA, Bruno César; LOURENÇO, Alexandra. "Não vejo eles como diferentes, só não vejo aqui como o lugar deles": Analise do poder simbólico presente nas relações sociais entre estabelecidos e outsiders em Orlândia-SP. **Cidades, Comunidades e Territórios (Portugal)**, v. 36, 2018, p. 56-67.

VASCONCELOS, Larissa Meira de; SOUTO, Emilayne. Notas para um debate entre Michel Foucault e Michel de Certeau. In: 1º Encontro Internacional de Estudos Foucaultianos: Governamentalidade e Segurança. João Pessoa-PB: **Anais 1ª EIEF**, 2014, s/p.

ENTREVISTAS

- A. B. paulista de 27 anos, radialista. Entrevista realizada em junho/2017.
- A. C. piauiense de 45 anos, doméstica. Entrevista realizada em julho/2017.
- D. A. baiano de 52 anos, operário industrial. Entrevista realizada em junho/2017.

J. C. paulista de 57 anos, funcionário público. Entrevista realizada em junho/2017.

M. A. paulista de 65 anos, aposentada. Entrevista realizada em junho/2017.

L. I. paulista de 51 anos, empresário. Entrevista realizada em julho/2017.

L. M. alagoana de 52 anos, palheira. Entrevista realizada em julho/2017.

L. M. alagoana de 29 anos palheira. Entrevista realizada em julho/2017.

M. F. pernambucana de 57 anos, doméstica. Entrevista realizada em junho/2017.

M. F. S. pernambucano de 23 anos, palheiro. Entrevista realizada em junho/2017.

PAI ALCOOLISTA: PERCEPÇÕES E VIVÊNCIAS DE UMA FILHA

Elizabeth Filgueira da Costa

Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ

**Daniela Heitzmann Amaral Valentim de
Sousa**

Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ

Kay Francis Leal Vieira

Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ

Ivana Suely Paiva Bezerra Mello

Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ

aprovada pelo comitê de ética, obedecendo a Resolução 466/12. Foram utilizados como instrumentos um questionário sociodemográfico e uma entrevista semiestruturada. Os dados foram analisados pela análise de conteúdo temática. Os resultados evidenciaram que o relacionamento com um genitor alcoolista causa conflitos, insegurança, medo e isolamento emocional, bem como o receio de repetir os mesmos passos do alcoolismo. Conclui-se que o alcoolismo possui influência na vida dos filhos, trazendo prejuízos emocionais e dificuldades nas relações interpessoais. Faz-se necessário novas pesquisas sobre o assunto bem como um estudo mais amplo e longitudinal para identificar como o álcool é percebido e vivenciado pelos filhos durante todos os ciclos familiares.

PALAVRAS-CHAVE: Alcoolismo. Família. Percepções. Vivências

ALCOHOLIC FATHER PERCEPTIONS AND EXPERIENCES OF A CHILD

ABSTRACT: Alcohol is one of the most consumed substances in the world, with physical and psychological consequences over time, not only for the people who drink it, but for the whole family. Thus, this research aimed to understand the perception and experience of a young adult about living with an alcoholic father, verifying the feelings and needs experienced

from living with this family member, as well as the possible sources of support found. This is a qualitative case study, conducted in the city of João Pessoa, Paraíba. The sample included the participation of a 21-year-old woman who reports her family life with an alcoholic father during his childhood and adolescence. The participant was chosen through the purposeful inclusion criterion, also called intentional or deliberate. The research was approved by the ethics committee, according to Resolution 466/12. The instruments used were a sociodemographic questionnaire and a semi-structured interview. Data were analyzed by thematic content analysis. The results showed that the relationship with an alcoholic parent causes conflicts, insecurity, fear and emotional isolation, as well as the fear of repeating the same steps of alcoholism. It is concluded that alcoholism has influence on the lives of children, causing emotional damage and difficulties in interpersonal relationships. Further research on the subject is needed, as well as a broader and longitudinal study to identify how alcohol is perceived and experienced by children during all family cycles.

KEYWORDS: Alcoholism. Family. Perceptions. Experiences.

INTRODUÇÃO

O álcool é uma das substâncias mais consumidas em todo o mundo, estando presente desde o início das civilizações. Na realidade brasileira, o consumo anual de álcool é de 7,8 litros, superando a média mundial que é de 6,4 litros por ano. Nesse cenário, o Brasil ocupa a 53.^a posição entre os países que mais consomem bebidas alcoólicas, sendo a Síndrome de Dependência do Álcool (SDA) um dos transtornos mais recorrentes na sociedade (CISA, 2014).

A SDA caracteriza-se por um estado físico e psíquico resultante da ingestão de álcool, que pode incluir compulsão pela ingestão de bebidas alcoólicas e perda do controle (DALGALARRONDO, 2008)). Segundo a Classificação Internacional de Doenças - CID-10 (2017) o uso abusivo é definido como um conjunto de fenômenos comportamentais, cognitivos e fisiológicos que se desenvolve depois do uso repetitivo do álcool. Já o Manual de Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais - DSM-V (2014) define os transtornos do álcool como repetição de problemas decorrentes do abuso de álcool que causam prejuízo ou sofrimento significativo variando de acordo com o número de sintomas.

A Síndrome de Dependência do Álcool possui alguns aspectos característicos como: empobrecimento do repertório, relevância na bebida, aumento da tolerância do álcool, sintomas repetitivos de abstinência, esquiva ou busca de alívio para os sintomas de abstinência, compulsão por beber reinstalação mais rápida da tolerância após abstinência e negação (DALGALARRONDO, 2008).

Outra característica é que a SDA pode ser assinalada por períodos de remissão e recaídas, quando o alcoolista decide parar de beber, por exemplo, ele passa semanas ou meses em abstinência, podendo beber controladamente, porém quando retoma o consumo há um aumento no uso da sustância de forma exagerada (DSM-5, 2014).

Alguns sintomas comportamentais e físicos estão relacionados ao alcoolismo, que incluem: *abstinência* (ocorrendo entre 4 e 12 horas após a diminuição do consumo que pode ser desagradável, fazendo com que o sujeito continue o uso para aliviar ou evitar esses sintomas) e; *tolerância e fissura* (que é o desejo intenso de beber, fazendo com que o indivíduo só consiga pensar em coisas que resultaria no consumo do álcool), prejudicando assim os afazeres domésticos, desempenho profissional e escolar, representando perigo para ele e para os outros (DSM-5, 2014).

O uso do álcool pode ser relacionado ao abuso de outras substâncias, usados para aliviar os efeitos dessas outras substâncias ou a falta delas. Para ser diagnosticado com transtorno por uso de álcool deve-se levar em conta alguns critérios apresentados pelo DSM-5 (2014) que são observados no período de pelo menos em 12 meses e devem apresentar alguns desses sintomas: muito tempo gasto em atividades para obtenção de álcool, forte desejo de usar álcool, uso recorrente do álcool resultando em fracasso em desempenhar papéis importantes, abandono ou redução de atividades sociais e profissionais (DSM-5, 2014).

O cuidado envolve várias intervenções desde psicoterapia, como a terapia de grupo e os psicofármacos. A psicoterapia é importante, pois o psicólogo discutirá com alcoolista as causas que levaram ao alcoolismo, elaborar estratégias na tentativa de fortalecer o ego, oferecendo cuidado e atenção sem restrição, além da reinserção do alcoolista no meio familiar (CISA,2014). Já os farmacológicos, os medicamentos que tiveram mais efeito sobre a síndrome foram: ondansetron, topiramato, dissulfiram, naltrexona e acamprosato.

O alcoolismo se configura como uma patologia de caráter crônico, passível de muitas recaídas e responsável por diversos prejuízos clínicos, sociais, trabalhistas, familiares e econômicos (DIEHL et al, 2011). Dentre os prejuízos de ordem física destacam-se: fala arrastada, perda das funções visuais e aumento do ritmo cardíaco. No que tange aos de ordem psicológica sobressaem a ansiedade, a irritabilidade e a insônia. Já no âmbito social há destaque para problemas nos relacionamentos interpessoais, danos patrimoniais e até mesmo perda do julgamento moral (DALGALARRONDO, 2008).

Contudo, há também de se considerar a repercussão e os danos dessa doença para o contexto familiar. As fragilidades e distanciamentos emocionais que podem ser instaurados ante essa problemática, trazendo desordem, perdas, dificuldades e problemas para a família chegando até mesmo a estabelecer uma dinâmica disfuncional.

A família possui papel importante na vida dos indivíduos, podendo ser caracterizada por um modelo ou padrão cultural que se apresenta de formas variadas nas diversas sociedades tendo diversas transformações históricas e sociais (OSÓRIO, 1996 apud OLIVEIRA, et al, 2008). É no meio familiar que se criam as relações de afeto, segurança e autoconfiança nos indivíduos, começando a estabelecer o limite entre o eu e o não eu que é essencial ao ser humano (CALDEIRA,1999 apud HERZOG;

WENDLING, 2013).

Quando as relações de afeto, segurança e autoconfiança não são instauradas na família, tendem a ocorrer alguns problemas como, por exemplo, a família passa a viver em um ambiente onde o álcool é o centro. Essas famílias são chamadas de famílias alcoólicas, termo usado para caracterizar “a falha que pode ter sido adquirida pelo uso do álcool, ou seja, toda família passará a funcionar num sistema alcoólico, dificultando assim no avanço das fases do ciclo familiar” (STEINGLASS et al 1989 apud MARTINS; FARIAS, 2012, p 53).

As famílias que possuem em seu meio um alcoolista, tendem a omitir o problema porque o álcool distorce e destrói a confiança da família, bem como a autoestima, criando um mecanismo de defesa contra a falta de controle emocional e funcional, a não aceitação de que na família existe alguém alcoolista.

A família tende a apresentar atitudes poucos saudáveis como irritabilidade, agressividade, frustrações, angústias e incapacidade de se comunicar adequadamente, gerando muitos conflitos (JORGE, et al., 2007). Ferreira Filha (2012) ressalta que as situações de estresse e ansiedade, estão ligadas ao ato de beber, tornando a família vulnerável a emoções como raiva, abandono, tristeza, entre outras, fazendo com que se fragilizemos laços, sendo necessário incentivar propostas de superação para uma convivência entre os membros e o dependente.

Quando se possui algum membro alcoolista a família tende a se preocupar em não falar sobre o assunto, começando assim um desarranjo, escondendo de todos, inclusive de alguns parentes, o fato de ter um alcoolista, desenvolvendo assim um desgaste emocional em toda casa. Indicando dificuldades em aceitar o problema, por vergonha na maioria das vezes, fazendo com que o tratamento comece de forma tardia (OLIVEIRA, 2009 apud FERREIRA et al ,2012).

Para Herzog e Wendling (2013) o dependente é visto como o único problema existente, ou seja, o alcoolista é visto como o centro principal da dificuldade, onde o abuso do álcool que até então não é visto como um incomodo, passa a ser algo que traz transtorno para os familiares. Causando assim nos parentes, superproteção a família com relação a doença, fazendo com que os dilemas do cotidiano sejam deixados de lado e a família viva em função do alcoolista.

Carter (1995) descreve que para avaliar o estágio em que a família com um alcoolista se encontra deve-se levar em conta os seguintes pontos: em que estágio no ciclo de vida está o alcoolista, qual a geração está o indivíduo que bebe e em que ciclo ele está interferindo, qual o tempo entre a descoberta do alcoolismo e o tratamento, em que fase do alcoolismo está a pessoa que bebe (prodômica, intermediaria ou crônica) e em que fase de ajustamento ou resposta adaptativa está a família.

Sendo assim, as famílias que protegem suas rotinas da influência do álcool tendem a transmitirem menos o alcoolismo para as outras gerações, ou seja, as famílias que mantém seus hábitos, seus costumes, mesmo tendo um alcoolista terão uma visão do contexto familiar diferente fazendo com que o alcoolismo não

se perpetue pelas gerações futuras. Se a família não mantiver seus costumes pode ocorrer uma segregação dificultando o desenvolvimento familiar.

O abuso do álcool acarreta problemas tanto para quem faz uso como para as pessoas que convivem com ele, principalmente para os filhos. Quando os filhos são crianças os problemas estão relacionados a escola, a perda da infância e negligência. Nos adolescentes as chances de eles usarem álcool são maiores, se tem um alcoolista na família e problemas relacionados a transtornos alimentares, gravidez não desejada.

Já filhos adultos são mais predispostos a se tornarem alcoolistas, sendo três vezes mais suscetíveis do que filhos que não possuem pai alcoolista (MARTINS; FARIAS, 2012). Os jovens que possuem em sua família um parente alcoolista tendem a apresentar a solução de três formas: se tornar um alcoolista, assumir um papel de responsável da família e casar-se com um alcoolista ou simplesmente romper com a família (CARTER, et al, 1995 apud SOUZA ,JERONYMO; CARVALHO, 2005).

Filhos de pais alcoolistas tendem a apresentar características psicológicas como: insegurança, baixa auto-estima, impulsividade, agressividade, baixa tolerância às frustrações, transtorno de conduta. (MYLANT; IDE; CUEVAS; MEELHAN, 2002; THOMPSON ; KRUGMAN, 2001 apud SOUZA ;JERONYMO; CARVALHO, 2005).

Os filhos apresentam altos índices de experiências negativas ao longo das etapas do desenvolvimento, as características emocionais, cognitivas e comportamentais de crianças cujos pais são alcoolistas, em comparação a os filhos de não alcoolistas os primeiros apresentaram índices de depressão, ansiedade, timidez, impulsividade, baixa autoestima, insegurança muito mais altos do que os filhos de não alcoolistas (SOUZA, 2005 apud SILVA; SILVA; VAZ, 2013)

O clima familiar também pode ser algo negativo, com altos níveis de conflitos, e baixos de concordância e expressão, deixando o ambiente familiar tenso, conflituoso, com falta de clareza, falta de confiança e de segurança entre os familiares (SOUZA; CARVALHO, 2012), algumas situações serão prejudiciais para o desenvolvimento do sujeito ocorram como: maus tratos, presenciar a mãe sendo maltratada, abuso emocional e sexual, negligencia emocional e física.

Desta forma, o alcoolismo tem forte influência na vida dos filhos podendo desenvolver alguns problemas que repercutirão durante toda a vida, além do risco desse filho repetir os mesmos comportamentos desse genitor alcoolista.

Diante do exposto, o presente estudo teve como objetivo geral compreender a percepção e a vivência de uma jovem adulta, sobre seu convívio com um pai alcoolista no ambiente familiar e como objetivos específicos: caracterizar o perfil sociodemográfico da participante; verificar os sentimentos experimentados e as necessidades sentidas decorrentes do convívio com um pai alcoolista no ambiente familiar; conhecer como essa filha experenciou o convívio com o pai alcoolista segundo suas percepções e; identificar as possíveis fontes de apoio encontradas.

METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de caso, de natureza qualitativa, que contempla o estudo da subjetividade ocupando-se com a elucidação e o conhecimento dos processos de significação que a constituem. “As significações são obtidas através da fala e do comportamento das pessoas ou da comunidade em estudo” (TURATO, 2003, p.361).

O estudo de caso foi realizado na cidade de João Pessoa – PB e a amostra contou com a participação de uma mulher que relata ter tido convívio, no âmbito familiar, com um pai alcoolista durante sua infância e adolescência. A participante foi escolhida através do critério de inclusão proposital, também denominado intencional ou deliberado. Por esse critério, o pesquisador escolhe deliberadamente a participante que comporá o estudo de acordo com os objetivos do trabalho, desde que possam fornecer as informações pertinentes ao mesmo.

Com a obtenção da aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa se iniciou a coleta de dados, onde foram utilizados os seguintes instrumentos: questionário sociodemográfico e uma entrevista semiestruturada, composta de questões que atendiam aos objetivos propostos. Os dados coletados na entrevista foram analisados de acordo com a Análise de Conteúdo, especificamente a Análise Temática.

Obedecendo a Resolução 466/12, do Conselho Nacional de Saúde, o qual garante sigilo, anonimato e consentimento informado aos participantes, o contato prévio com a participante se deu por telefone e no encontro presencial agendado foram dadas as informações sobre o estudo e feita a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, que após ter concordado em colaborar fez a devida assinatura. Vale salientar que respeitando o sigilo ético os nomes das pessoas citadas nesse estudo foram substituídos por nomes fictícios. Assim, a seguir se realiza a apresentação do caso, em que a participante relata cenas e sentimentos experimentados no convívio com um alcoolista.

RELATO DO CASO

Crislayne, participante desse estudo, está atualmente com 21 anos de idade, possui o ensino médio completo, é casada e não possui filhos. Possui como membro familiar alcoolista o pai, com quem conviveu durante sua infância e adolescência, pois, seu pai começou a beber quando a mesma possuía 6 anos.

A entrevistada relata emocionada que, quando o pai não bebia, o convívio com ele era muito bom, ele era muito cuidadoso, mas após o uso dessa substância, esse convívio não foi mais o mesmo, apesar dele não ser agressivo quando bebia. Porém, relata que o uso do álcool trouxe muitos transtornos para a família em si, pois, sua mãe fica muito estressada, irritada e isso gera muitas discussões, sendo assim, há um desconforto dentro da família.

Informa que se sente incapaz, que não pode fazer nada para ajudar e sempre se coloca como temerosa de que o pai tenha uma doença severa devido ao uso

prolongado e abusivo do álcool. Descreve ainda que, quando o pai está bêbado ela não procura conversar com ele, deixando-o quieto em seu canto, assim como a maioria dos membros familiares tendem a fazer, se isolando e o isolando.

A experiência de conviver com um alcoolista durante a infância e adolescência é descrita por Crislayne como algo horrível, por sua ausência e falta de apoio, sendo difícil “se acostumar” com a falta do pai. Dessa maneira, por viver em um lar alcoolista durante sua vida toda a entrevistada sente falta de atenção e carinho, de alguém que eduque, que lhe dê afeto, causando uma convivência dificultosa e servindo de lição para que não sejam seguidos os mesmos costumes do pai de beber todos os dias.

Indica ainda em seu discurso que não possuiu nenhuma fonte de apoio, que esse vício trouxe problemas a todos, como: insegurança, dificuldade em se relacionar e timidez. Assim, mesmo sua mãe estando ali presente, ela se aperreava tanto, eram tantos problemas e conflitos que é como se não tivesse uma mãe também, porque ela acabava ficando sobrecarregada da casa, dos filhos e do próprio marido.

A jovem finaliza sua história dizendo o quanto é traumático conviver com um alcoolista e o quanto isso ainda causa sofrimento em sua vida principalmente na questão emocional (tristeza e abandono) e dificuldades em se expressar. Mesmo sendo adulta e possuindo independência, a convivência em um lar onde o alcoolismo é presente, ainda traz sofrimento, fazendo com que a mesma fique aprisionada em sentimentos que trazem dor a sua história de vida.

RESULTADOS

A partir da descrição e do relato das experiências vividas pela entrevistada, foi perceptível o quanto o convívio com um genitor alcoolista é prejudicial. A vivência apresentada pela participante é caracterizada como horrível, pois é difícil a convivência, uma vez que o mesmo não aceita o tratamento.

As dificuldades apontadas se iniciam pelo clima familiar, que é descrito como um local cheio de conflitos em que os acontecimentos, mesmo os pequenos e corriqueiros comuns em qualquer família, na dela geram elevados desentendimentos fazendo com que a família sempre viva em desacordo e desarmonia.

Crislayne aponta alguns fatores que dificultam o convívio familiar, dentre eles relata o fato de seu pai não passar um dia sequer sem que tenha ingerido bebida e por consequência não há dias sem brigas dele com a mãe. Expressa diversas vezes que o clima na casa causa desconforto pelo fato de estar sempre ocorrendo discussões no lar, fazendo com que haja conflitos intensos entre os integrantes da família: “*As brigas constantes e o uso abusivo do álcool dificulta a harmonia do lar*”.

Outra dificuldade se refere aos seus sentimentos, pois, Crislayne se refere repetidamente sobre o medo que possui. Em diversos momentos ela fala de seu temor ao que pode acontecer com o pai. Possui elevado receio de que ele adquira uma doença e de não saber como enfrenta-la e como ajudá-lo a sair dessa situação.

Ela ainda aponta as dificuldades financeiras que poderão surgir caso ele adoça: “*Um sentimento de medo e tormenta*”.

É impressionante em seu relato a falta de apoio e de suporte familiar, o que exacerba suas dificuldades de enfrentamento da situação, assim ela permanece passiva ao ambiente sem encontrar maneiras e atitudes para ajudar a si e a sua família sentindo-se sozinha e perdida.

As necessidades sentidas pela participante destacadas são a falta de atenção e de carinho por parte do pai. Pelo fato do mesmo chegar em casa sempre bêbado, os filhos não recebem demonstração de afeto por parte dele e pelas constantes brigas. Mas indica também uma ausência materna, devido as discussões no lar, a genitora acaba dedicando mais atenção aos desentendimentos, ao invés de demonstrar sentimentos para com os filhos: “*A falta de atenção e carinho que ele não tem com os filhos*”.

Percebe-se que em sua experiência, o alcoolismo trouxe perda e prejuízo tanto na relação paterna quanto materna, pois sua mãe possivelmente frustrada com a situação e tendo que tomar a frente na vida familiar, se afastou do cuidado e do afeto aos filhos, provavelmente sobreencarregada e amargurada com as demandas de sua vida.

Com relação a que conselho daria a um jovem que vive nessa situação, a entrevistada disse que: “*O álcool não é apenas diversão e que pode se tornar vício, uma doença que não só prejudica a si mesmo mais a todos que convive ao seu redor*”.

Percebe-se assim que, o alcoolismo do genitor promove muitas angustias para Crislayne, produzindo sentimentos de medo e insegurança quanto ao futuro do pai com relação ao abuso do álcool e com relação ao seu futuro também, pois expressa temer seguir os mesmos hábitos, os mesmos passos e se tornar uma alcoolista e com isso prejudicar ainda mais a sua vida.

DISCUSSÃO

Corroborando com os dados da literatura, a participante dessa pesquisa demonstra experiências negativas, pela vivência com um alcoolista, dentre eles a timidez, a baixa autoestima e a insegurança. Souza, Carvalho e Teodoro (2012) afirmam que devido ao alcoolismo, os filhos tendem a apresentar medo e nervosismo, pois o ambiente familiar é estressante, devido as constantes brigas que ocorrem no núcleo familiar e, insegurança pelo fato da instabilidade que se vivencia dentro de casa, pois comumente quem gerava o sustento era o alcoolista, fazendo com que todos tenham que se reorganizem.

A entrevistada relata o medo de seguir os mesmos passos do pai. Sena et al (2011) corroboram afirmando que a convivência com um alcoolista pode levar os filhos a se tornarem dependentes do álcool, além de desenvolver dificuldade em se comunicar, tendo sua vida marcada por desconfiança e medo, levando muitas vezes a distúrbios comportamentais, que muitas vezes foram causados pelo desajuste

familiar.

Nesse cenário, os filhos são os mais prejudicados, pois ficam no centro dos conflitos e são obrigados a aguentarem toda consequência advinda da presença de um genitor alcoolista. Outro estudo realizado com crianças e adolescentes que visava observar por meio de comparação a maturidade emocional dos filhos de alcoolistas, mostrou altos índices de reprodução do alcoolismo, apontando que os dependentes do álcool tem histórico de alcoolismo na família, o que representa uma elevada taxa de reprodução desse problema (SOUZA, 2005 apud SILVA; SILVA; VAZ,2010).

Em relação aos seus sentimentos, a participante relata ter medo, sendo assim, Souza e Carvalho (2012) confirmaram em seu estudo que os filhos expressam sentimentos de raiva reprimida, medo, pena e culpa diante das atitudes agressivas do pai. Silva (2003) também afirma que os sentimentos experimentados são diferentes formas de amor, de medo, de confusão, de culpa, de incerteza e de incompetência para manejarem a situação vivida.

Ao longo da vida as experiências e sentimentos vão sendo reprimidos e muitos não percebem o quanto, esses eventos interferiam na sua vida, se quando adulto a pessoa não procurar ressignificar esses sentimentos que foram vivenciados por conta do uso do álcool do genitor, ele vai permanecer ligado aos pais e com isso acabará se afastando das pessoas e terá medo de confiar e se deixar conhecer pelos outros, por receio de repetir e sentir as mesmas experiências (WOITITZ,1983 apud SOUZA;CARVALHO, 2012).

A participante relata que o clima familiar causa desconforto, pelo fato de ocorrerem constantes discussões no lar. O ambiente onde vive um alcoolista é identificado como estressor. Nisso Orth, (2005 apud SOUZA; CARVALHO, 2012) esclarece que, são comuns conflitos nas relações conjugais, violência intrafamiliar, comportamento antissocial do pai alcoolista, dificuldade de comunicação, relação entre pais e filhos geralmente conflituosa e marcada pela ausência do pai.

Para Souza e Carvalho (2012) jovens adultos, filhos de pais alcoolistas, descrevem o clima familiar como sendo negativo, com alto nível de conflito e com baixo nível de coesão e expressão do que os filhos de pais não alcoolistas. O espaço familiar é descrito como um lugar com altos níveis de conflito e tensão, falta de clareza em sua organização e falta de confiança e segurança entre os membros.

A relação pai e filhos é representada de forma frágil e negativa caracterizando sentimento de abandono, de não serem amados e protegidos pelos pais. Ocorrendo uma diminuição da união entre seus membros, com isolamento interpessoal e prejuízo geral da comunicação, o que leva a dificuldades de convívio (SOUZA; CARVALHO,2012).

Os filhos apresentam também dificuldade nas relações afetivas interpessoais e sociais, com elevada dificuldade de aproximação e manutenção de laços de intimidade, de confiança e de compartilhamento de experiências e sentimento de desconfiança, influenciando fortemente as relações familiares. As relações

interpessoais são sempre atingidas, destacando-se a conduta impulsiva, sexualidade e interação social. (TAYLOR, 1992 apud ROSSATO; KIRCHHOF, 2006).

A participante dessa pesquisa indicou não ter encontrado apoio algum para ajudar a compreender o alcoolismo e para superar essa situação. Para Filizola et al (2006) as redes de apoio são importantes, e podem ser entendidos como ajuda financeira, ajuda na divisão de responsabilidades e informação prestada ao indivíduo, bem com o apoio emocional, que se refere aprovação, preocupação com o outro, através de redes de saúdes, associações familiares e centros comunitários.

Filizola, et al (2006) afirmam ainda que os grupos possuem como objetivo o fortalecimento da autoestima, criatividade, independência, autonomia e da socialização. Sendo assim as fontes de apoio são de grande importância para compreensão a cerca do alcoolismo.

A entrevistada relata ainda que sente a necessidade de atenção e carinho por parte do pai. Tweed (1996 apud SOUZA; CARVALHO, 2012) corrobora dizendo que pais usuários de álcool podem ser menos capazes de oferecer uma relação afetiva e consistente necessária para formar uma ligação segura entre pai-filho, sendo representada de forma frágil e negativa caracterizando sentimento de abandono, de não serem amados e protegidos pelos pais.

Campins (1996 apud SOUZA; CARVALHO, 2012) também afirma que a falta de vínculos afetivos, os conflitos familiares e as dificuldades de relacionamento, podem tornar o indivíduo vulnerável ao uso de drogas, visto que o esse filho tem contato com o álcool dentro do próprio ambiente familiar, além da violência física e psicológica que o sujeito pode sofrer, fazendo com que a utilização de drogas seja considerada por ele um escape para livrar-se do sofrimento.

CONCLUSÃO

Abordando a problemática do alcoolismo, com ênfase na percepção e vivência de um filho adulto que convive com um pai alcoolista no ambiente familiar. Nesta pesquisa, pode-se perceber que a presença de um genitor alcoolista pode gerar diversas consequências na vida de um jovem como ansiedade, timidez, baixa autoestima e medo. Além de gerar isolamento emocional nos filhos para com os pais, assim como o medo de reproduzir os mesmos comportamentos.

Em muitos casos essas famílias não recebem apoio e também não conseguem auxiliar o genitor para tratar o alcoolismo. O psicólogo seria de suma importância para ajudar na vivência desse filho e para construção de um lar mais harmonioso, a fim de fazer com que esse filho comprehenda e auxilie o familiar no tratamento.

Esse profissional iria auxiliar não só os filhos, mas toda a família, proporcionando um tratamento mais amplo. Como aconselhamentos, terapia em grupo e grupos familiares para que as famílias troquem experiências de como é conviver com um alcoolista. Além de palestras para família e principalmente para a sociedade, alertando para os riscos que o uso abusivo e prolongado do álcool pode causar.

Percebe-se que a convivência com um alcoolista se torna mais difícil quando não se tem uma fonte de apoio e, que os sofrimentos e dificuldades tendem a se agravar já que o mesmo não possui um porto seguro para auxiliá-lo na vivencia com esse familiar, fazendo com se retraiam.

Conclui-se que as experiências vividas por esses filhos em sua maioria são de muito sofrimento, falta de apoio, fazendo com que eles se bloqueiem e tenham dificuldade nas interações sociais. Faz-se necessário mais pesquisas sobre o assunto de como o álcool pode influenciar na vida de todos os familiares, em seus diversos níveis de desenvolvimento bem como traçar intervenções de longo e curto prazo para auxiliar essas famílias.

REFERÊNCIAS

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. **Manual diagnostico e estatístico de transtornos mentais DSM-V.** 5ed. – Porto Alegre: Artmed,2014.

BARBOSA, Andreia Cristina; BARREIRO, Debora de Paiva; SANTOS, Elisangela Machado; VENEZIANI, Ivan Rodolfo; LIBERATO, Elizabeth Moraes. (2011). Uso excessivo de álcool: patologia e suas influências na família e na sociedade. **Universidade do Vale do Paraíba.** Disponível em: http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2009/anais/arquivos/0494_0594_01.pdf

BRASIL. Una-SUS. Consumo de álcool no Brasil. Brasília, DF,2014. Disponível em: <http://www.cisa.org.br/artigo/4429/relatorio-global-sobre-alcool-saude-2014.php>

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução n. 466, de 12 de dezembro de 2012. **Aprova diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.** Brasília, Diário Oficial da União, 12 dez. 2012.

Classificação de transtornos mentais e de comportamentos da CID-10: **Descrições Clínicas e diretrizes diagnósticas** – coord.organiz. mund.da saúde;trad.Dorgival Caetano. – Porto Alegre: Artmed, 1993.

CARTER, Betty. **As mudanças no ciclo familiar: uma estrutura para a terapia familiar/** Betty Carter e Monica McGoldrick; tradução Maria Adriana Veríssimo Veronese. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 1995.

DALGALARRONDO, Paulo. **Psicopatologia e semiologia dos transtornos mentais.** 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

DIEHL, Alessandra; CORDEIRO,Daniel Cruz; LARANJEIRA,Ronaldo. **Dependência química: prevenção, tratamento e políticas públicas.** Porto Alegre: Artmed,2011.

FILHA, Maria de Oliveira Ferreira; SÁ, Aralinda Nogueira Pinto de; ROCHA, Ianine Alves da; SILVA, Vagna Cristina Leite da Silva; SOUTO, Claudia Maria Ramos Medeiros; Dias, Maria Djair. Alcoolismo No Contexto Familiar: Estratégias De Enfrentamento Das Idosas Usuárias Da Terapia Comunitária. **Rev Rene.** 2012; 13(1):26-35 Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/rene/article/view/3762>

FILIZOLA ,Carmen Lúcia Alves; PERÓN, Camila de Jesus; NASCIMENTO,Mariana Montagner Augusto do; PAVARINI, Sofia Cristina lost; FILHO, José Fernando Petrilli. COMPREENDENDO O ALCOOLISMO NA FAMÍLIA. **Esc Anna Nery R Enferm** 2006. Disponível em : http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-81452006000400007&script=sci_abstract&tlang=pt

HERZOG, Alexandre; WENDLING, Maria Isabel. Percepções de psicólogos sobre os familiares

durante o tratamento de dependentes químicos. **Aletheia** 42, p.23-38, set./dez. 2013. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-03942013000300003

JORGE ,Maria Salete Bessa ; LOPES ,Consuelo Helena Aires de Freitas;SAMPAIO,Cynthia de Freitas; SOUZA ,Lyara Veríssimo de; SILVA ,Michelle Soares Joseno da; ALVES, Marcela Soares. ALCOOLISMO NOS CONTEXTOS SOCIAL E FAMILIAR: ANÁLISE DOCUMENTAL À LUZ DE PIMENTEL. **Rev. RENE.** Fortaleza, v. 8, n. 3, p. 34-43, set./dez.2007. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/rene/article/view/5310>

MARTINS, Edna Miura; FARIAS JUNIOR, Gilvo. O alcoolismo e suas consequências na estrutura familiar. Revista Saúde e Desenvolvimento. **Revista Saúde e Desenvolvimento** Recife, 01 jul-dez 2012. Disponivel em: <http://www.grupouninter.com.br/revistasaudade/index.php/saudeDesenvolvimento/article/view/61/54>

OLIVEIRA, de DÉBORA; SIQUEIRA,Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalosco; LOPES, Rita de Cássia Sobreira. Impactos das configurações familiares no desenvolvimento de crianças e adolescentes: uma revisão da produção científica. **Interação em Psicologia**, 2008, 12(1), p. 87-98 .Disponível: <https://revistas.ufpr.br/psicologia/article/view/9172>

ROSSATO, Virginie Medianeira Dallago; KIRCHHOF, Ana Lúcia Cardoso . Famílias alcoolistas: a busca de nexos de manutenção, acomodação e repadrãoização de comportamentos alcoolistas. **Rev Gaúcha Enferm**, Porto Alegre (RS) 2006 jun;27(2):251-7. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/RevistaGauchadeEnfermagem/article/view/4603>

SENA ,Edite Lago da Silva; BOERY, Rita Narrimam Silva de Oliveira; CARVALHO ,Patrícia Anjos Lima de; REIS ,Helca Franciolli Teixeira; MARQUES, Ana Maria Nunes. Alcoolismo no Contexto Familiar: Um Olhar Fenomenológico. **Texto Contexto Enferm**, Florianópolis, 2011 Abr-Jun; 20(2): 310-8. Disponível em : http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-07072011000200013&script=sci_abstract&tlang=pt

SILVA ,Mara Regina Santos da. Família De Alcoolista: O Retrato que Emerge da Literatura.**Fam. Saúde Desenv.**, Curitiba, v.5, n.1, p.9-18, jan./abr. 2003. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/refased/article/view/5090>

SILVA,Volnei Xavier da; LUZ, Heloisa Helena Venturi. **As implicações do alcoolismo na vida social e familiar do individuo dependente.** Disponível em: <http://www.existeumasolucao.com.br/alcoolismo-temas-para-leitura/pdf/Volnei-Xavier-da-Silva2.pdf>

SILVA, Priscila arruda da; SILVA, Mara Regina santos da; VAZ ,Marta Regina Cesar. Características pessoais de filhos de alcoolistas: um estudo na perspectiva da resiliência. **Avances en enfermería.** Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/avenferm/article/view/42838>

SOUZA, Joseane de; CARVALHO, Ana Maria Pimenta. Filhos Adultos de Pais Alcoolistas e seu Relacionamento na Família de Origem. **Sau. & Transf. Soc.**, ISSN 2178-7085, Florianópolis, v.3, n.2, p.43-51, 2012. Disponível em: <http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/saudeetransformacao/article/view/1094>

SOUZA, Joseane de; JERONYMO, Daniela V. Zanoti; CARVALHO, ; Ana Maria Pimenta. MATURIDADE EMOCIONAL E AVALIAÇÃO COMPORTAMENTAL DE CRIANÇAS FILHAS DE ALCOOLISTAS.**Psicología en Estudio**, Maringá, volume 10, número 2, pagina 191-199, 2005. disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pe/v10n2/v10n2a05.pdf>

SOUZA ,Joseane de; CARVALHO Ana Maria Pimenta; Teodoro, Maycoln Lêoni Martins. Esposas de alcoolistas: relações familiares e saúde mental. **SMAD, Rev. Eletrônica Saúde Mental Álcool Drog.** 8(3):127-33 Sept.-Dec. 2012. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-69762012000300004&tlang=pt&nrm=iso&tlang=pt

TURATO, Egberto Ribeiro. **Tratado de metodologia da pesquisa clínico-qualitativa.** Petrópolis (RJ): Vozes; 2003.

A ATUAÇÃO DO ESTADO, ENQUANTO GARANTIDOR DE DIREITOS, DIANTE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE: AS ENCHENTES SAZONALIS DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO

Régis Hartmann

Servidor Público Federal; Professor de Direito das relações Internacionais, Direitos Humanos, Direito Administrativo e Direito Ambiental da União Educacional do Norte; Mestre em Direito pela Universidade de Brasília

Carina Valesca Soares Lima

Discente do 10º Período do Curso de Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Uninorte

Lanna Chely Bezerra Dias da Rocha

Discente do 10º Período do Curso de Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Uninorte

RESUMO: A cada ano que passa o Município de Rio Branco se depara com uma enchente, que em alguns casos ocorrem de forma trágica, desabrigando várias famílias e gerando, em grande proporção, prejuízos tanto para a população afetada quanto para o Poder Público, que de forma eficaz ou não precisa se responsabilizar pelo ocorrido. Por ser um fato recorrente, este trabalho irá discutir por qual motivo diversas famílias continuam a serem afetadas pelas enchentes que ocorrem sazonalmente na capital do Acre e quais as ações que o poder público tem realizado para minimizar ou extinguir os danos decorrentes desse fenômeno natural. O objetivo geral deste trabalho é discutir as políticas públicas de habitação e sua efetividade na resolução dos

problemas relacionados às enchentes. Como objetivos específicos têm-se de apresentar os direitos e garantias fundamentais e observar sua violação na ocasião das enchentes, conceituar políticas públicas e descrever o empreendimento habitacional Cidade do Povo. Para tanto foi realizado uma revisão da literatura através de livros, artigos, dissertações, leis e outros documentos que pudessem fomentar o arcabouço teórico desse trabalho. Conclui-se que o poder público pouco tem contribuído para extinguir esse problema e, durante os anos apenas realizado ações paliativas e/ou pouco efetivas pela não continuidade, como o caso da Cidade do Povo.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Constitucional. Direitos e Garantias Fundamentais. Enchentes Sazonais. Políticas Públicas. Dever do Estado.

ABSTRACT: Each year that passes the Municipality of Rio Branco is facing a flood, which in some cases occur in a tragic way, displacing several families and generating, to a great extent, damages for both the affected population and the Public Power, which in a way effective or not have to take responsibility for what happened. As a recurring fact, this paper will discuss why several families continue to be affected by seasonal flooding in the capital of Acre and what actions have been taken by the government to minimize or extinguish the

damages caused by this natural phenomenon. The general objective of this work is to discuss public housing policies and their effectiveness in solving problems related to floods. As specific objectives have to present the fundamental rights and guarantees and observe their violation in the occasion of the floods, conceptualize public policies and describe the housing project Cidade do Povo. For that, a review of the literature was carried out through books, articles, dissertations, laws and other documents that could foster the theoretical framework of this work. It is concluded that the public power has little contributed to extinguish this problem and during the years only carried out palliative and / or ineffective actions for non-continuity, as in the case of Cidade do Povo.

KEYWORDS: Constitutional Law. Fundamental Rights and Guarantees. Seasonal Floods. Public policy. Duty of the State.

1 | INTRODUÇÃO

Atualmente, os desastres naturais têm ocorrido com maior frequência, devido às mudanças climáticas que vem transformando profundamente o meio ambiente. A enchente é um dos exemplos mais comuns entre esses desastres, visto que sua ocorrência é através, principalmente, de fortes chuvas.

O município de Rio Branco sofre constantemente com as enchentes sazonais que atingem alguns bairros da cidade, desabrigando uma parcela significativa da população, a qual precisa ser retirada para abrigos montados com o objetivo abrigar estes indivíduos.

Este evento ambiental extremo afeta uma série de direitos fundamentais assegurados aos indivíduos que, em razão de sua situação de vulnerabilidade, sofrem os efeitos da denominada “alagação”, que a cada ano que passa faz com que estas pessoas percam todo o pouco que possuem.

Questiona-se quais são as ações desenvolvidas pelo poder público estadual e municipal para garantir os direitos fundamentais e evitar que a população residente nas áreas alagadas seja afetada.

Sabe-se que é dever legal do Poder Público amparar a população afetada pelas enchentes, por esta razão foi feito no município de Rio Branco o Plano de Contingências Operacionais de Enchente.

Entretanto, é necessário ir muito além de um plano que só é colocado em prática quando na iminência de uma inundação. São necessárias políticas públicas que garantam às pessoas afetadas, quase todos os anos, os mesmos direitos daquelas que não moram em áreas atingidas pelas enchentes sazonais.

Assim, é preciso analisar se existem políticas públicas desenvolvidas pelo Estado do Acre e pelo Município de Rio Branco com o objetivo de minimizar os impactos gerados na população pela enchente sazonal que ocorre na cidade, bem como verificar se essas políticas públicas são efetivas.

Para o desenvolvimento do presente artigo, foi realizada uma pesquisa

exploratória em relação à população atingida pelas enchentes sazonais que tem seus direitos fundamentais violados, a fim de procurar respostas através de critérios, métodos e técnicas que possibilitaram confirmar e refutar as hipóteses formuladas previamente. Bem como, uma pesquisa feita através da coleta de dados, pesquisa bibliográfica e documental, e levantamento de informações em entidades que atuam na área pesquisada para que se possa analisar e interpretar de forma precisa os fatos. Os dados foram coletados com os órgãos responsáveis pela criação de políticas públicas, bem como aqueles que fazem levantamentos estatísticos dos desastres causados pelas enchentes, através de questionários, requerimentos, e observações dos pesquisadores, a fim de identificar as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado do Acre e pelo Município de Rio Branco para minimizar os impactos das enchentes na população de Rio Branco e efetivar os direitos fundamentais violados.

Foi utilizado como principal fonte de informação o Plano de Contingência Operacional de Enchente de 2016, elaborado pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – COMDEC, o qual proporcionou o acesso à maioria das informações pertinentes à realização da pesquisa.

2 | ENCHENTES SAZONAS EM RIO BRANCO

O Município de Rio Branco enfrenta o fenômeno das enchentes todos os anos, independentemente do seu nível de alcance, alto ou baixo, causado, principalmente, pelas fortes chuvas, que se iniciam no mês de novembro e se prolongam até o mês de abril do ano seguinte.

Por se tratar de um fenômeno frequente, no município de Rio Branco, as enchentes deixaram de ser um desastre ambiental e tornaram-se um problema histórico-social, pois passaram a produzir na sociedade atingida prejuízos econômicos, tendo em vista a quantidade de bens materiais perdidos ou deteriorados; assim como um problema social, considerando os graves direitos violados.

Outra grande causa desse fenômeno está relacionada à densidade demográfica da região, isto é, pessoas instalaram suas moradias em áreas de riscos, Áreas de Proteção Permanente (APPs), sem qualquer tipo de planejamento por parte do Poder Público em proibir ou evitar ao longo dos anos que mais pessoas se abrigassem nestes locais.

Segundo o Plano de Contingência Operacional de Enchentes:

As áreas sujeitas às inundações, bem como os riscos associados a este tipo desastre é de conhecimento da população e também do poder público. Contudo, por essas áreas já serem ocupadas, pouco pode ser feito em curto prazo (RIO BRANCO, 2016).

A principal fonte de informação para análise das enchentes ocorridas no Município de Rio Branco é o Plano de Contingência Operacional de Enchente de 2016,

elaborado pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC).

O Plano de Contingência Operacional de Enchente faz uma análise de quarenta e cinco anos, que correspondem ao ano de 1971 a 2015 e constata-se que somente 20% desses anos não ocorreram enchentes, ou seja, apenas nove, dentre os quarenta e cinco anos apurados, não foram afetados pelas inundações.

Com efeito, as enchentes são classificadas de acordo com o nível, em metros, que as águas atingem, sendo essa classificação composta por cinco magnitudes: 1. sem enchente (<14,00m); 2. pequena enchente (entre 14,00m e 15,00m); 3. média enchente (15,00m e 16,00m); 4. grande enchente (16,00m e 17,00m); 5. enchente extraordinária (>17,00m).

Dentre as maiores enchentes registradas até hoje, apresentando níveis das águas acima de 17,00m (1988, 1997, 2012 e 2015), a que mais assolou o município de Rio Branco foi a de 2015, alcançando o maior número de bairros atingidos e, consequentemente, o de desabrigados.

Dentre várias informações que possui o Plano de Contingências, este também aponta os impactos financeiros ocasionados pelas enchentes de maiores repercussões

Ano	Nº de pessoas atingidas	Dano e prejuízo (R\$)	Custo <i>per capita</i> (R\$)
1 988	18 000	184 868 582,75	10 270,48
1 997	22 000	67 725 548,00	3 078,43
2 006	40 600	32 249 413,00	794,32
2 012	65 000	212 757 340,00	3 273,19
2 013	15 500	21 287 455,99	1 373,38
2 014	43 000	29 444 080,02	684,75

Tabela 1 – Danos financeiros decorrentes das cheias em Rio Branco/AC Fonte: Rio Branco (2016) adaptado

3 | OS DIREITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS EM RAZÃO DAS ENCHENTES SAZONALIS

A humanidade conscientizou-se de que existem certos direitos morais que integram a própria condição humana e que, portanto, não devem ser transferidos ao Estado, muito menos violados. É nos direitos do homem que o Estado passa a encontrar o limite ao seu poder. Mais do que isso, o Estado moderno incumbiu-se da tarefa de garantir esses direitos, que passam a compor o fundamento de sua legitimidade (AGRA, 2018).

Nesse sentido, paralelamente aos sistemas normativos internos de cada Estado, foram criados sistemas internacionais de proteção aos Direitos Humanos, constituindo-se num conjunto de normas jurídicas internacionais de diversa natureza, globais e regionais, às quais os Estados se submetem e que integram um ramo do

Direito Internacional Público denominado de Direitos Humanos que, segundo Almeida (1996, p. 24),

[...] são as ressalvas e restrições ao poder político ou as imposições a este, expressas em declarações, dispositivos legais e mecanismos privados e públicos, destinados a fazer respeitar e concretizar as condições de vida que possibilitem a todo ser humano manter e desenvolver suas qualidades peculiares de inteligência, dignidade e consciência, e permitir a satisfação de suas necessidades materiais e espirituais.

Assim, os Direitos Humanos devem ser entendidos também como um conjunto de normas jurídicas internacionais que objetivam a preservar a dignidade da pessoa humana e que são obrigatorias no plano interno dos Estados, até mesmo porque o homem é anterior ao Estado e este foi criado em prol do homem. Por isso não é admitido deixar o homem à mercê de um Estado, quando os homens que o conduzem não se portarem de maneira a preservar, nos seus semelhantes que estiverem em seu território, os direitos que lhes são próprios. Mas seriam os direitos humanos direitos fundamentais?

Canotilho (1997 *apud* BARCELLOS, 2018) registra que alguns autores atribuem sentidos diversos aos dois termos. Assim, direitos humanos seria a expressão reservada ao conjunto de direitos ideais, metafísicos, derivados da natureza do homem – e, por isso mesmo, a expressão é mais usada no plano internacional –, ao passo que direitos fundamentais seriam apenas aqueles reconhecidos por uma ordem jurídica positiva.

Com base nessa premissa Barcellos (2018, p. 210) apontou que a expressão “direitos fundamentais designa o conjunto de direitos que a ordem jurídica [...] reconhece e/ou consagra”. No caso brasileiro os direitos fundamentais estão prescritos na Constituição que, de acordo com a autora, é o topo do ordenamento jurídico e é nela que estes estão reconhecidos.

Isso se dá pois, para além do caráter puramente formal do texto constitucional, existe um tripé que garante a formalidade indispensável, composta de um conteúdo ético-moral mínimo, formado por: direitos fundamentais, separação de Poderes e organização/limitação do exercício do poder político (BARCELLOS, 2018; MORAES, 2018).

Moraes (2018) acrescenta ainda que a Constituição Federal de 1988 elencou, em cinco capítulos, em seu Título II, os Direitos e Garantias Fundamentais, que são direitos individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos e direitos relacionados à existência.

Os direitos individuais e coletivos estão intimamente ligados à pessoa humana e sua personalidade. De uma forma ampla estes direitos tratam de elementos indispensáveis ao indivíduo como o direito à vida, à igualdade, à dignidade, à segurança, à honra, à liberdade e à propriedade. Estes direitos estão elencados na Constituição brasileira e em seu artigo 5º e incisos e são fonte de debates diários

no judiciário brasileiro, fonte de estudo por vários juristas e muito discutido nas academias.

Tais direitos se consolidam da seguinte maneira:

Direito	Consolidação
Direitos sociais	Esses direitos se referem às disponibilidades, por parte do Estado, de serviços básicos que garantam ou contribuam para a educação, promoção da saúde, geração de postos de trabalho, previdência social, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. É importante frisar que o Estado Social de Direito deve garantir as liberdades positivas aos indivíduos e a sua finalidade é a melhoria das condições de vida dos menos favorecidos, concretizando assim, a igualdade social . Tais direitos estão apresentados na Constituição Federal a partir do artigo 6º.
Direitos de nacionalidade	A nacionalidade está associada ao direito de indivíduos terem um vínculo jurídico político a um determinado Estado, permitindo a ele tornar-se um componente do povo, capacitando-o a exigir sua proteção e em contrapartida, o Estado sujeita-o a cumprir deveres impostos a todos.
Direitos políticos	Garantia de que indivíduos, consolidados em direitos públicos subjetivos, possa exercer sua cidadania e participe de forma ativa de exercer sua cidadania, participando de forma ativa dos negócios políticos do Estado. Está elencado no artigo 14 da CF/88.
Direitos relacionados à existência	Garante a autonomia e a liberdade plena dos partidos políticos como instrumentos necessários e importantes na preservação do Estado democrático de Direito

Quadro 1 – Direitos fundamentais

Fonte: Adaptado de Mello (2018, p. 23), Barcellos (2018, p. 213) e Moraes (2018, p. 61)

É importante salientar que tais direitos são inerentes à existência do indivíduo, ou seja, todo ser humano já nasce com direitos e garantias, não podendo estes ser considerados como uma concessão do Estado. Destarte, alguns destes direitos são criados pelos ordenamentos jurídicos, outros são criados através de certa manifestação de vontade, e outros apenas são reconhecidos nas cartas legislativas.

Em Rio Branco, no período das enchentes, é nítida a violação de tais direitos, como os direitos individuais e coletivos, que são os direitos ligados ao conceito de pessoa humana e à sua personalidade, tais como à vida, à igualdade, à dignidade, à segurança, à honra, à liberdade e à propriedade. Estão previstos no artigo 5º da CF/88.

Ademais, levando em consideração os fatos supra elencados, vê-se uma afronta aos direitos fundamentais, haja vista que pela ineficiência do Estado em solucionar os problemas decorrentes das enchentes, os direitos à essa parcela da população têm sido sucessivamente violados, contrariando não só princípios constitucionais, mas normas que resguardam direitos básicos de cada cidadão, trazendo, portanto,

no ponto de vista jurídico, um grande embate sobre até que ponto tais direitos são realmente garantidos como prevê a Constituição Federal.

A Constituição Federal proclama o direito à vida, cabendo ao Estado assegurá-lo em sua dupla acepção, sendo a primeira relacionada ao direito de continuar vivo e a segunda de se ter vida digna quanto à subsistência. Portanto, o direito humano fundamental à vida deve ser entendido como direito a um nível de vida adequado com a condição humana, ou seja, direito à alimentação, vestuário, assistência médica-odontológica, educação, cultura, lazer e demais condições vitais (MORAES, 2011, p. 63).

É cediço que o Estado deve favorecer que a condição humana seja respeitada, acima de tudo, pelo que preconizam os princípios fundamentais ligados à cidadania, à dignidade da pessoa humana e valores sociais, como o do trabalho e da livre iniciativa (MORAES, 2011).

Dessa forma, o Estado do Acre e o Município de Rio Branco não devem garantir somente o direito à vida para as pessoas atingidas pelas enchentes, mas garantir o reconhecimento de outros direitos fundamentais, como a dignidade em sua sobrevivência, através da garantia efetiva de seus direitos básicos.

Mello (2006, p. 9), em sua célebre e estudada obra sobre o Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade, expressa que “Rezam as constituições – e a brasileira estabelece no art. 5º, caput – que todos são iguais perante a lei” e acrescenta que “a Lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos”. E conclui mais adiante: “dúvida não padece que, ao cumprir uma Lei, todos os abrangidos por ela hão de receber tratamento parificado, sendo certo, ainda, que ao próprio ditame legal é interdito deferir disciplinas diversas para situações equivalentes”.

Celso Bandeira de Mello continua sua teoria afirmando que...

O princípio da igualdade interdita tratamento desuniforme às pessoas. Sem embargo, consoante se observou, o próprio da lei, sua função precípua, reside exata e precisamente em se dispensar tratamentos desiguais. Isto é, as normas [...] Com efeito, a igualdade é o princípio que visa a duplo objetivo, a saber: de um lado propiciar garantia individual (não é sem razão que se acha insculpido em artigo subordinado à rubrica constitucional “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”) contra perseguições e, de outro, tolher favoritismos (MELLO, 2006, p. 12; 22).

Não existe igualdade quando o tratamento dado a um indivíduo, em casos similares, diverge do tratamento dado a outro. Celso Bandeira de Mello foi muito feliz ao afirmar que o princípio da igualdade proíbe tratamento diferenciado às pessoas e que visa um objetivo duplo que é o de garantia individual contra perseguições e tolher favoritismos.

Ao nos depararmos com uma situação que, em uma análise de 45 anos, 36 anos ocorreram enchentes e as mesmas áreas são atingidas, inclusive, crescendo o número de desabrigados, constata-se a omissão e ineficiência por parte do Poder

Público ao aplicar a lei, conforme ressalva feita por Fábio Konder Comparato (2015), que as chamadas liberdades materiais têm por objetivo a igualdade de condições sociais, meta a ser alcançada, não só por meio de leis, mas também pela aplicação de políticas ou programas de ação estatal. Incorrendo, assim, o Estado do Acre e o Município de Rio Branco na contribuição das desigualdades sociais para com a população atingida pelas enchentes.

A Constituição Federal vigente estabelece em seu Art.5º, inciso XXII, o direito fundamental à propriedade privada: “é garantido o direito de propriedade”. E conforme o Art. 60, § 4º do mesmo documento, “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir” o inciso IV cita “os direitos e garantias individuais”. Aí se encaixa o direito de propriedade, isso significa que, enquanto a atual Constituição se manter em vigência, será impossível a supressão desse direito (BRASIL, 1988).

Entretanto esse direito é suprimido pelo Estado do Acre e o Município de Rio Branco não de forma legítima, em que tentam proteger as pessoas atingidas de tal perigo, mas de forma ilegítima, a partir do momento em que se tornam omissos diante das enchentes que já ocorrem há, pelo menos, 36 anos, permitindo que moradores da região de risco sejam novamente atingidos, percam novamente seus bens e tenham seu direito à propriedade violado, pois há de se frisar que são pessoas que possuem baixa renda e que dependem de auxílios previdenciários para se manterem.

4 I POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS PELO ESTADO DO ACRE E MUNICÍPIO DE RIO BRANCO PARA GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS PESSOAS ATINGIDAS PELAS ENCHENTES

4.1 Políticas públicas

O século XX é marcado pelo advento de uma nova obrigação do Estado: a promoção do bem-estar social. Isto se dá, principalmente, em função de problemas sociais, em grande parte ocasionados pelas guerras mundiais que se sucederam até a metade deste. Porém, o agravamento da crise do *Welfare State*¹, a partir da década de 1970, deu início a novos questionamentos sobre as reais atribuições do Estado e da eficácia de suas ações interventoras na realidade social estarem se apresentando de forma distinta daquelas prescritas pelo economista John Maynard Keynes, que já na segunda metade da II Guerra Mundial afirmava que havia uma necessidade emergencial de intervenção do Estado para minimizar os efeitos das crises que assolavam o pós-guerra, e que era dever estatal garantir direitos sociais aos cidadãos (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008; DRAIBE; HENRIQUE, 1988). Este novo pensamento acabou por possibilitar que a área de políticas públicas tivesse mais ênfase no campo político, ganhando adeptos e estudiosos, requerendo do Estado

¹ Estado do Bem-estar social. Para maior aprofundamento sobre o tema ver Draibe e Henrique (1988)

uma atuação diferenciada e mais diretamente ligada aos problemas cotidianos da sociedade.

Modernamente as políticas públicas são instrumentalizadas por meio de programas, serviços, benefícios e projetos que visam garantir o acesso aos direitos sociais. Uma política pública deve possuir a intencionalidade pública e a resposta a um problema público, tendo como direcionamento de suas ações a busca pela resolução deste problema (SECCHI, 2015). A definição para a formulação das políticas públicas, como já citado, parte da existência de um problema que, ao ser considerado público (da coletividade), procura-se uma solução que altere aquela condição para uma nova definida como ideal.

Para Knoepfel et al. (2008, p. 24) política pública é “definida como uma série de decisões ou atividades intencionalmente coerentes tomadas ou realizadas por diferentes atores [...] para resolver de forma direta um problema politicamente definido como de natureza coletiva”. Secchi (2015, p. 2) afirma que toda política pública tem uma finalidade, é orientada para se impor ou se opor a algo, devendo ter, além disso, intencionalidade pública e trazer resposta a um problema específico, pois sua implantação deve ser motivada para o “tratamento ou resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”.

Para Teixeira (2002) Políticas Públicas seriam diretrizes que norteiam a ação do Poder Público, são também;

⁴ Estado do Bem-estar social. Para maior aprofundamento sobre o tema ver Draibe e Henrique (1988)

[...] regras e procedimentos para as relações entre Poder Público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos (TEIXEIRA, 2002, p.3)

O autor acrescenta que, muitas vezes, existe incompatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas, devendo também serem consideradas as “não ações” e as omissões como forma de elementos direcionadores das políticas públicas.

Sob essa perspectiva, políticas públicas são ações governamentais formadas por lei ou atuação administrativa, que visam a exteriorização dos direitos sociais, isto é, tornar os direitos sociais uma realidade. Direitos sociais, por sua vez, está intimamente ligado aos direitos e garantias fundamentais, às condições de vida digna de cada cidadão em que o Estado é o responsável em prestar de forma positiva.

4.2 A necessidade da moradia e o estado como garantidor desse direito

Seria possível que um pai ou, de “forma mais frequente uma mãe sozinha, favelada ou encortiçada, matricular seus filhos na escola”, organizar suas vidas, ensiná-los, “vaciná-los na data certa quando vivem todos amontoados num barraco,

sem lenço e sem documento?” Ou poderia uma criança sem moradia “nem mesa apropriada fazer as lições que lhe são solicitadas motivar-se para ler?” Poderia, ainda, um adolescente encorrijado resistir aos avanços daqueles que frequentemente o induz às drogas? (CHERKEZIAN; BOLAFFI, 1998, p. 128). De uma forma simplista, sem levar em consideração outros fatores, as respostas para essa pergunta seriam duros “nãos”.

A moradia é considerada, assim como a alimentação, a vestimenta e a saúde uma necessidade humana básica, um bem que materializa um dos pilares da segurança familiar (LORENZETTI, 2001) “é o fulcro no qual se apoiam todas as demais atividades da população”, tais como “educação, saúde, famílias social e economicamente integradas, amor, sexo e todas as demais necessidades para a fruição de uma vida saudável dependem da possibilidade de morar decentemente” (CHERKEZIAN; BOLAFFI, 1998, p. 128).

O direito à moradia está explícito no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil (CF), como um direito social:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, negrito).

Acrescenta ainda no inciso IX do artigo 23 os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e a União como entes competentes para “promover programas de construção de moradias” com vistas a melhoria das condições habitacionais da população. Esclarece-se que mesmo havendo prescrição constitucional da participação de Estados e Municípios na promoção de programas de construção de moradias, estes têm se portado como coadjuvantes dessa política, não trazendo significativos avanços em âmbito local por dependerem, em muitos casos, de recursos federais para implementarem seus projetos habitacionais.

A moradia é considerada um direito social básico que “integra o direito à subsistência, o qual, por sua vez, representa a expressão máxima do direito à vida” e de todas as atividades a ela inerentes. Porém o que se vê é que “a moradia, enquanto direito, deixa de ser fruto da capacidade econômica ou produtiva das pessoas” e o alcance desse direito “passa a depender, direta ou indiretamente, do Estado, que se apresenta como o principal responsável pelos direitos sociais” (LORENZETTI, 2001, p. 4).

No entanto, vale ressaltar que moradia não significa simplesmente um lugar ou local que serve como abrigo aos indivíduos, mas sim um conjunto amplo e integrado de diversos serviços sociais articulados entre si, entre eles o saneamento básico, serviços urbanos, transporte, segurança, educação, saúde e outros. Estes direitos estão previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.527/2001), que entre outros fatores anotou que a propriedade teria função social quando atendesse exigências municipais

e “assegurasse o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (BRASIL, 2001, artigo 39).

É fato que o problema da moradia não foi solucionado em 1988 com a promulgação da Constituição Federal e tampouco com o advento da Lei 10.527/2001, pois já era um problema crônico que se alastrava por décadas de inércia dos poderes, associado com o desenfreado crescimento populacional nas regiões urbanas ocasionadas pelo êxodo rural e grande desarticulação política sobre o tema (BONDUKI, 2008).

Porém, no momento em que a moradia passou a ser um direito assegurado pela legislação, se pode “cobrar do Estado maiores responsabilidades quanto à formulação e implementação de Políticas Públicas voltadas para a garantia do usufruto desse direito” (LORENZETTI, 2001, p. 12).

Um dos grandes avanços ocorridos no Brasil foi a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), ambos instituídos pela Lei 11.124/2005. De acordo com a Lei, o SNHIS tem o objetivo de viabilizar acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população de baixa renda, implementar políticas e programas afim de promover e viabilizar o acesso à habitação dessa população, bem como articular instituições e órgãos afim de compatibilizar e acompanhar o desempenho de suas funções no setor de habitação (BRASIL, 2005).

Esta Lei favoreceu a implementação do Plano Nacional de Habitação (PNH) em 2009 que tinha como principal objetivo “formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país” de forma que se implementasse um conjunto de ações capazes de delinear um caminho para “universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro” (BRASIL, 2010a, p. 9).

Dessa forma, o Estado brasileiro deve buscar a melhoria das condições habitacionais e a redução do *déficit* habitacional e esse *déficit* não deve mais ser superado apenas com a garantia de uma casa, já que a expressão “moradia” também se relaciona com as qualidades mínimas de infraestrutura, saneamento, serviços urbanos, conforto e higiene necessários para um morar adequado. Evidencia-se, assim, que os problemas que as políticas públicas em habitação devem resolver não se encerra com distribuição ou implementação de facilidades para aquisição de casas, é algo mais profundo, é a garantia de que a casa seja uma “moradia” e que seja cumprida a função social desta, amparadas pela CF/88, pelo Estatuto da Cidade e pelo PNH que tem sido o atual norteador das ações inerentes às políticas públicas em habitação no Brasil.

4.3 Políticas públicas direcionadas para o enfrentamento do problema

No Município de Rio Branco a principal política pública voltada para as enchentes é o Plano Operacional de Contingência de Enchente, que, de modo geral,

tem como finalidade “Estabelecer procedimentos padrões reguladores de conduta dos órgãos setoriais, em nível municipal, na hipótese de ocorrência de Enchente de grande magnitude, onde necessite a mobilização e articulação do sistema municipal de defesa civil.” (RIO BRANCO, 2016, p. 5).

Ademais, outra ação governamental para minimizar os impactos das enchentes foi a criação da Cidade do Povo, que é um programa habitacional para abrigar a população de baixa renda que mora em áreas de risco ou alagadiças, por meio do programa “Minha casa, minha vida”. Entretanto, apenas algumas famílias puderam usufruir deste benefício, tendo em vista que não foram construídas mais casas.

4.3.1 A Cidade do Povo

No ano de 2010, no Governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi lançado uma etapa do PAC que prometia injetar R\$ 1,59 trilhão, entre os anos de 2011 a 2014, para programas de saneamento, mobilidade urbana, habitação, escolas, creches, hospitais, postos de saúde, pavimentação, entre outras obras divididas nas seis áreas de abrangência do PAC 2: Cidade Melhor (R\$ 57,1 bilhões), Comunidade Cidadã (R\$ 23,0 bilhões), “Minha Casa, Minha Vida” (R\$ 278,2 bilhões), Água e Luz para Todos (R\$ 30,6 bilhões), energia (R\$ 461,6 bilhões) e transportes (R\$ 104,5 bilhões) (BRASIL, 2010b).

Nesse ínterim, com a destinação de recursos oriundos do PAC para financiar não somente habitações mas também obras de infraestrutura, hospitais, escolas, creches e todos os outros elementos que poderiam compor um empreendimento habitacional, o governo do Acre, mostrando o interesse em agir, definiu ainda em 2011 o Plano Plurianual 2012-2015 (PPA), onde entre outras ações, na área de habitação popular, se encontrava a Cidade do Povo, que foi definida como “um complexo habitacional, com infraestrutura e equipamentos urbanos realizados em parceria com o setor privado e outros agentes” a ser edificada na capital do Estado, Rio Branco (ACRE, 2011, p. 82).

O documento afirmava, ainda, que em virtude das ocupações desordenadas e sem planejamento urbano nas cidades acrianas esses problemas deveriam ser combatidos com soluções integradas em

[...] ações urbanísticas (pavimentação, drenagem, saneamento, acessibilidade e equipamentos comunitários), sociais (participação comunitária e desenvolvimento social) e ambientais (recuperação da mata ciliar e revitalização e proteção de nascentes) (ACRE, 2011, p. 82).

O primeiro documento oficial que remete ao interesse público pela construção da Cidade do Povo é a Lei 2.524 de 20 de dezembro de 2011 que aprovava o PPA 2012-2015, que, aparentemente é o marco inicial dos planejamentos para implementação do empreendimento.

Cidade do Povo (Rio Branco-AC): construir 10.600 unidades habitacionais em um único local (complexo habitacional), com infraestrutura e equipamentos urbanos realizados em parceria com o setor privado e outros agentes. A meta é atender as famílias de baixo poder aquisitivo (0 a 3 salários mínimos). O empreendimento será realizado na capital do Estado. (ACRE, 2011, p. 82)

Conforme definido no PPA, a meta era de construir as unidades habitacionais (UH) com foco de destinação às famílias de baixo poder aquisitivo e que o empreendimento possuísse, em um único local, completa infraestrutura urbana que saciasse as necessidades dos moradores. Acrescenta-se a isto a previsão de parceria com entes privados e outros agentes, porém a Lei não especificou quais seriam

Então, como alternativa para minimizar parte desses problemas no município de Rio Branco, planejou-se o empreendimento Cidade do Povo. Situada à margem direita do km 5 da Rodovia BR-364 sentido Rio Branco-AC/Porto Velho-RO, mais especificamente na porção sul da cidade de Rio Branco/AC, a Cidade do Povo possui uma área de 665 hectares e está estruturada geograficamente pelo igarapé Judia, ao sul, e pela Rodovia BR-364 ao norte, por essa peculiaridade tem o seu perímetro com um formato bem diferente (ACRE, 2012), conforme pode ser verificado na Figura 1.

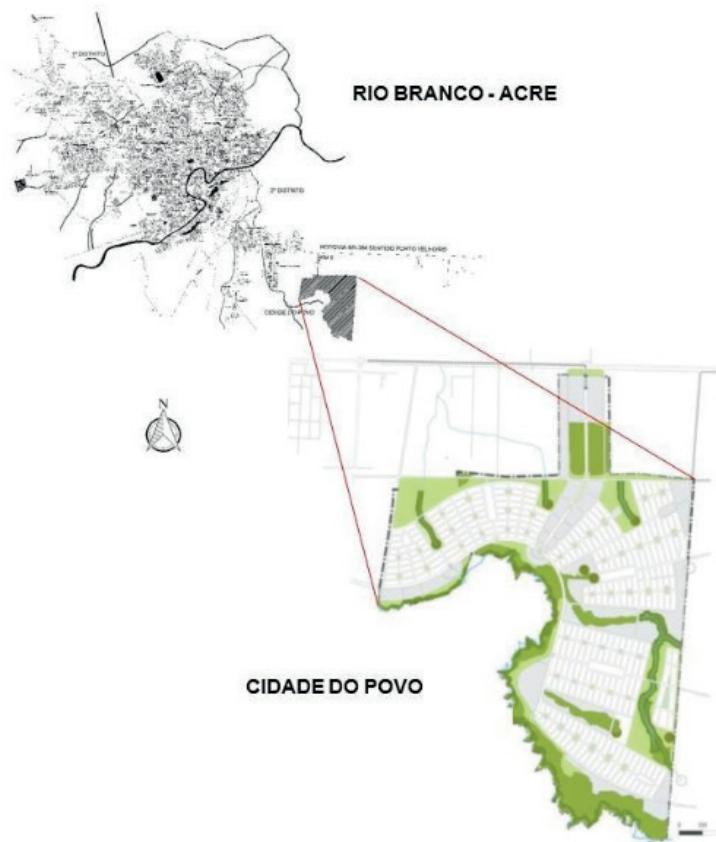


Figura 1 – Localização da Cidade do Povo em Rio Branco/AC / Detalhe do perímetro do empreendimento – sem escala

Fonte: Acre (2012), adaptado

O segundo documento que aparece como norteador conceitual e estrutural do empreendimento é o MasterPlan (projeto da empresa privada Terra Urbanismo).

Este, por sua vez, se tornou, seguindo os objetivos do PPA, a principal diretriz para alterar o *status quo* existente, em busca de uma solução para o problema público ocasionado pelo “déficit” habitacional, principalmente para as famílias de baixo poder aquisitivo que eram propensas ao fenômeno da alagação.

Cabe reforçar que em 2010 o Estado do Acre encontrava-se com um “déficit” habitacional absoluto de 25.545 habitações e ainda existiam 67.701 em condições irregulares de habitabilidade, seja por estarem em áreas consideradas de risco (alagadiças ou susceptíveis a desabamentos) ou por estarem em locais sem a infraestrutura básica adequada para suprir as necessidades dos moradores (IBGE, 2010; ACRE, 2011). Resulta-se disso que a Cidade do Povo, após finalizada, supriria 41,50% das necessidades habitacionais absolutas relativas ao déficit registrado em 2010, trazendo um significativo ganho para o Estado. Caso os imóveis fossem direcionados apenas para habitações em condições irregulares, o empreendimento supriria 15,66% da necessidade total.

A previsão orçamentária de investimento inicial era da ordem de R\$ 1,1 bilhão, para construção de, além das 10.600 UH, cerca de 140 equipamentos públicos e completa infraestrutura para atender e receber uma população estimada em 60 mil moradores. Ao fazer a comparação da população que viveria na Cidade do Povo com os demais municípios do Estado do Acre, esta se tornaria, em quantidade de habitantes, a terceira maior cidade do Estado, ficando atrás apenas da capital, Rio Branco, e do município de Cruzeiro do Sul com 336.038 e 78.507 habitantes respectivamente (ACRE, 2012; IBGE, 2010).

Inicialmente, os investimentos para construção de equipamentos públicos estavam orçados em R\$ 139,5 milhões, divididos da seguinte forma: R\$ 108,1 milhões para equipamentos de educação, R\$ 5,0 milhões para equipamentos de saúde, R\$ 5,0 milhões para equipamentos de assistência social, R\$ 7,8 milhões para equipamentos de segurança pública, R\$ 7,8 milhões para equipamentos de transporte público e R\$ 5,8 milhões para equipamentos de comércio com previsão de entrega para no máximo em dezembro de 2015 (ACRE, 2012, p. 37).

Com relação às habitações, para poder prover viabilidade à construção da Cidade do Povo, foi proposto um cronograma que a dividia em 3 fases construtivas. Na primeira fase seriam executadas 3.351 casas em 24 superquadras, na segunda fase 3.341 residências em 22 superquadras e na terceira fase 1.189 imóveis seriam construídos em 7 superquadras (ACRE, 2018).

No primeiro estágio da obra foram contratadas um total de 3.348 imóveis, sendo que destes 2.453 foram com a Caixa Econômica Federal e 895 com o Banco do Brasil. As empresas que participaram da construção dos imóveis dessa primeira etapa foram: Albuquerque Engenharia (878 casas), Adinn (612 casas), CZS (257 casas), Etenge (714 casas), CCE (90 casas), Silty (205 casas), Engel (170 casas), J. A. (225 casas e CIC (197 casas) (ACRE, 2018).

No final de 2018 o conjunto habitacional possuía 3.348 habitações construídas

dos mais diversos modelos arquitetônicos, deixando a Cidade do Povo já com um formato de um bairro estruturado. Em visita realizada à localidade, verificou-se que já estão presentes no empreendimento vários equipamentos públicos tais como mercados, quadras poliesportivas, Unidade de Pronto Atendimento (UPA), postos de saúde, escolas de ensino infantil, fundamental e médio, microterminal urbano, estação de tratamento de esgoto, entre outros elementos que estão aptos ao uso pelos moradores. A ocupação dos imóveis iniciou em 2014 e atualmente, de acordo com a

Secretaria de Habitação do Estado do Acre (SEHAB), residem cerca de 12 mil pessoas no bairro (ACRE, 2018).

Evidencia-se que o empreendimento está aquém daquele que fora planejado, pois ao comparar apenas a quantidade de UH previstas, que seriam executadas no período 2012-2015, com a quantidade existente no conjunto habitacional no final do ano de 2018 (3.348), verifica-se que o alcance das metas preestabelecidas, com relação a este item, está em apenas 31,58% do que era previsto para ser concebido já no final de 2015. Com relação aos demais itens planejados para o empreendimento não foi possível, a partir da visita e de buscas em documentos oficiais, mensurar quantitativamente o que está concluído, licitado ou em fase de construção e será apresentado ao final da pesquisa.

As políticas públicas são instrumentalizadas por meio de programas, serviços, benefícios e projetos que visam garantir o acesso aos direitos sociais. Uma política pública possui dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública (o motivo para a sua concepção) e a resposta a um problema público (a solução de um problema tido como coletivamente relevante), tendo como elemento norteador de suas ações a atenção aos demandatários de forma integral e integrada (SECCHI, 2015).

A definição para a formulação das políticas públicas, como já citado, parte da existência de um problema que, ao ser considerado público (da coletividade), procura-se uma solução que altere aquele status para um novo definido como ideal. O problema estava reconhecido e foi posto no PPA: a necessidade de diminuir o déficit habitacional no Estado do Acre. Como solução formulou-se a política pública Cidade do Povo a partir de planejamentos estruturados pelo próprio PPA e pelo MasterPlan.

Porém, como já citado anteriormente, foi identificado que apenas parte do que havia sido planejado foi, de fato, construído. Um dos apontamentos principais recai à quantidade de UH: do total de 10.600 previstas para serem executadas no referido período, somente 3.348 estão concluídas. Nesse contexto, tomando como exemplo esse dado, boa parte do total planejado para ser entregue ainda em 2015 (68,42% do total), sequer havia sido iniciada, dando continuidade à situação de abandono e pobreza às famílias residentes em áreas susceptíveis à alagação.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi visto, neste trabalho, que o Estado tem por obrigação garantir os direitos

básicos da população e entre estes consta o direito à moradia, que ao não ser garantido desencadeia uma série de violação de outros direitos tais como o direito à vida, ao meio ambiente protegido, à dignidade da pessoa humana.

Porém, não se pode olvidar que as ações do poder público estão muito aquém do que a população espera quando o tema são as enchentes que assolam o município do Rio Branco. Este trabalho demonstrou, através dos dados anuais de enchentes que esse fenômeno natural é constante e não vem de forma surpreendente, masano a ano, nos mesmos meses, mudando apenas a intensidade (ou o alcance em áreas alagadas).

Constatou-se que as políticas públicas não são orientadas para a resolução efetiva dos problemas e as ações “paliativas” são remoção da população afetada, apresentação de relatórios de dados e pessoas atingidas e, a partir de 2016 a edição de um Plano de contingência onde apresenta as responsabilidades de cada ente antes durante e após o período de cheias.

O que se verifica é que este plano, de forma específica, apenas trata do problema enxente, mas não busca soluções efetivas para a retirada definitiva das famílias vulneráveis a este fenômeno das áreas com risco de alagamento. Ademais é importante frisar que atualmente não há possibilidades de avaliar sua efetividade, considerando que a última (grande) enxente ocorreu no ano de 2015.

Uma ação que aparentemente demonstraria efetividade, pois removeria as famílias dessas zonas de forma definitiva, foi a propositura da construção da Cidade do Povo, uma política pública habitacional que buscava entregar 10.600 unidades habitacionais e beneficiar, de forma direta, cerca de 60.000 indivíduos.

Porém pela ausência de continuidade da política pública, a Cidade do Povo teve suas obras paralisadas com apenas 3.348 unidades habitacionais entregues, ou seja, apenas 31,58% do que havia sido planejado.

Resulta-se disso que apenas a construção da Cidade do Povo não supriria as obrigações do Estado enquanto garantidor de direitos, restando associar a isto outras políticas sociais como transporte, saúde, educação, emprego e melhorias, de forma geral, às populações realocadas.

Por fim e considerando as informações coletadas quanto as enchentes que ocorreram em anos anteriores e a quantidade de pessoas que ainda são atingidas, presume-se que não existem políticas públicas eficazes para a remoção definitiva da população residente nas áreas mais afetadas pelas enchentes sazonais e que os direitos fundamentais dessa população não são respeitados em razão das ações desenvolvidas pelo Poder Público serem ineficientes, especialmente em relação à prevenção dos danos, sendo necessário ir muito além de um plano que só é colocado em prática quando na iminência de uma inundação.

REFERÊNCIAS

ACRE. **Dados cedidos pela Secretaria de Obras Públicas.** Rio Branco: SEOP, 2018.

_____. **MasterPlan da Cidade do Povo.** Rio Branco: Governo do Estado do Acre/Terra Urbanismo, 2012. Disponível em <http://fne.emsuacasa.com.br/pages/fne/files/Cidade_do_Povo_Acre.pdf>, acesso em 26 fev. 2019.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015 – Desenvolver e servir.** Rio Branco: Governo do Acre, 2011. Disponível em <<http://www.ac.gov.br/wps/wcm/connect/7474ce804a993b25a5beade514ecd4ed/PPA+2012-2015.pdf?MOD=AJPERES>>, acesso em 26 fev. 2019.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional.** 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALMEIDA, Fernando Bacellos de. **Teoria Geral dos Direitos Humanos.** Porto Alegre: Fabris, 1996.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional.** Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo.** Nº 1: 2008. Disponível em <https://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>, acesso em 10 Fev. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em <www.planalto.go.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.html>, acesso em 18 out. 2018.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2001. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>, acesso em 25 Jan. 2019.

_____. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: Casa Civil, 2005. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>, acesso em 25 Jan. 2019.

_____. **Plano Nacional de Habitação.** Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação: 2010a. Disponível em <https://www.cidados.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publiicacao_PlanHab_Capa.pdf>, acesso em 10 Mar. 2019.

_____. **Relatório de lançamento do PAC 2.** Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação: 2010b. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>, acesso em 10 Mar. 2019.

CHERKEZIAN, Henry; BOLAFFI, Gabriel. Os Caminhos do Mal-Estar Social: habitação e urbanismo no Brasil. **Novos Estudos**, nº 50, março de 1998, pp.125-147.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. "Welfare state", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 6(3):53- 78, fev/1988.

IBGE, Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. **Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric; HILL, Michael. **Public Policy Analysis**. Londres: British Library, 2007.

LORENZETTI, Maria Silva Barros. A Questão Habitacional no Brasil. Consultoria Legislativa da Área XIII – Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transporte: 2001. Disponível em <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1469>>, acesso em 24 Jan. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da igualdade**. 3 ed., 14 tir., São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**. Teoria Geral, Doutrina e Jurisprudência. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Direito Constitucional**. 34^a Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

RIO BRANCO. **Plano de contingência operacional de enchente**. Coordenadoria Municipal de Defesa Civil. Casa Civil. Prefeitura Municipal de Rio Branco. Rio Branco: 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2^a ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das Políticas Públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: ATTR, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000174&pid=S1413-81232013000100021&lng=pt>, acesso em 10 Out. 2018.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública** – Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun-2008.

CAPÍTULO 7

A REFORMA DO ENSINO MÉDIO NA PERSPECTIVA DO NEOLIBERALISMO E DA PROTEÇÃO SOCIAL: DA MEDIDA PROVISÓRIA N° 746/17 À LEI N° 13.415/17

Marcos Felipe Rodrigues de Sousa

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
– Universidade Federal do Pará

Alessandra Pereira Nunes

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
– Universidade Federal do Pará

Raimunda Eliene Sousa Silva

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
– Universidade Federal do Pará

Suziany de Oliveira Portéglio

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
– Universidade Federal do Pará

defensores da reforma, atores que contestaram a Lei nº 13.415 afirmaram massivamente durante as audiências públicas que estas não apresentam estratégias para transformação social, mas sim uma característica voltada para a instrumentalização dos alunos, como objetivo de uma formação integral a partir da permanência de um processo formativo incompleto, com caráter estritamente pragmático.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma do Ensino Médio; Políticas Públicas; Proteção Social.

HIGH SCHOOL REFORM FROM THE PERSPECTIVE OF NEOLIBERALISM AND SOCIAL PROTECTION: PROVISIONAL MEASURE 746/17 TO LAW 13.415 / 17

ABSTRACT: The present text seeks to bring a reflection on the reform of high school from the perspective of social protection, considering the structural changes in the way high school will be worked in Brazil. We will use the Kingdon (1995) methodology as the core of the research, analyzing the emergence for elaboration a public policy aimed at high school, the political character of the decision making of this bill and the participants who acted directly and indirectly in this project. To evaluate these propositions, we will perform a descriptive analysis of the documents coming from public hearings organized by the National Council of

RESUMO: O presente texto busca trazer uma reflexão acerca da reforma do Ensino Médio na perspectiva da proteção social, considerando as mudanças estruturais na forma como o ensino médio será trabalhado no Brasil. Para tanto, utilizaremos a teoria de Kingdon (1995) como cerne da pesquisa, analisando o surgimento da necessidade para a elaboração de uma política pública voltada ao ensino médio, o caráter político da tomada de decisão deste projeto de lei e os participantes que atuaram diretamente e indiretamente nesta alteração do ensino médio. Para avaliar estas proposições, iremos realizar uma análise descritiva dos documentos advindos das audiências públicas organizadas pelo Conselho Nacional de Educação. Ao contrário do que é proposto no discurso dos

Education. Contrary to what is proposed in the discourse of reform advocates, actors who challenged Law No. 13,415 stated massively during public hearings that they do not present strategies for social transformation, but rather a feature aimed at the instrumentalization of students, as the goal of a integral formation from the permanence of an incomplete formative process with a strictly pragmatic character.

KEYWORDS: High School Reform; Public Policy; Social Protection.

1 | INTRODUÇÃO

A reforma do ensino médio viabilizada pela Lei nº 13.415/2017, estabeleceu novas diretrizes para o processo formativo educacional, suscitando transformações não apenas para os alunos, mas para todos os profissionais relacionados com a educação. Este projeto de lei foi concebido por meio de uma medida provisória definida pelo governo de Michel Temer. A Medida Provisória (MP) nº 746 que precedeu o projeto de lei nº34/2016 foi aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sendo sancionado no Diário Oficial da União (DOU) como Lei nº 13.415, no dia 16 de fevereiro de 2017. Como bem explicita Ferreti e Silva (2017), o Projeto de Lei (PL) foi incorporado à Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/1996, seu desenvolvimento foi condicionado à aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

Aprovado no dia 4 de dezembro de 2017 pelo CNE, a BNCC definiu o conteúdo que será ministrado nas escolas privadas e públicas, tendendo a ser implantada até 2021. As escolas deverão elaborar o seu currículo a partir deste documento. Por meio da PL nº 13.415/2017, esta nova base irá abrigar um currículo comum e um formativo, sendo o documento aprovado por 18 votos. A homologação da nova BNCC ocorreu no dia 14 de dezembro de 2018 (CNE, 2018). A transição para a reforma do ensino médio perpassou a MP nº 746 de 2016 em que necessitava ser votada em 120 dias no Congresso, aprovada pelo Senado em fevereiro de 2017 e convertida em Projeto de Lei, tendo o norte da BNCC para aplicabilidade da lei e sendo aprovada em dezembro de 2017 e homologada seguidamente. A sua efetividade e aplicabilidade nas escolas perpassa por incertezas e inúmeras críticas, seja por movimentos sociais, profissionais da educação e partidos políticos, primordialmente, de oposição ao governo da época (BALD; FASSINI, 2017).

Para Ferreti e Silva (2017), as principais reformas presentes no projeto de lei decretado são o aumento da carga horária mínima anual, promovendo uma aproximação para as escolas se enquadrem em tempo integral, uma flexibilização do conteúdo e um maior peso ao ensino técnico e profissionalizante. Na Lei nº 13.415 encontram-se alterações como a distribuição do conteúdo em quatro áreas (linguagens e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias e ciências humanas e sociais aplicadas) ao invés das antigas 13 disciplinas que compunham o ensino médio. No decorrer dos anos do ensino

médio, 60% da carga horária deverá ser para as disciplinas de língua portuguesa e matemática, sendo definida pela BNCC e os outros como um itinerário formativo, sendo as escolas obrigadas a fornecer apenas um itinerário formativo. Outra mudança encontra-se na ampliação de carga horária mínima de 800 horas para 1400 horas.

Realizaremos a análise deste projeto de lei por meio da definição do problema, o caráter político da tomada de decisão deste projeto e os participantes que atuaram diretamente e indiretamente nesta alteração do ensino médio no Brasil. A partir da análise teórica em Kingdon (1995), o trabalho irá avaliar como surgiu a necessidade para a elaboração desta reforma, o que estaria se constituindo e como se deu esta formulação e a definição para esta proposição. Para mensurar estas proposições, analisamos descritivamente os documentos oriundos das audiências públicas organizadas pelo Conselho Nacional da Educação sobre a Reforma do Ensino Médio, sendo focado em quem seriam os participantes destas audiências e os pontos entre aqueles que a defendiam ou rejeitavam e uma análise documental da conversão da MP em PL, investigando quais partidos foram favoráveis e não favoráveis ao projeto de lei. Ao analisar o conteúdo dos documentos das assembleias sobre a reforma, descrevemos os atores visíveis que estiveram à frente da discussão sobre a reforma do ensino médio, assim como os argumentos positivos e contrários para sua efetividade. A partir da metodologia de análise de política pública de Kingdon (1995), utilizamos como material empírico os documentos de tramitação do projeto de lei no congresso, além do conteúdo das assembleias.

A discussão envolvendo a reforma do ensino médio se relaciona diretamente com a elaboração de políticas públicas como uma garantia de proteção social, sendo esta proteção social um artifício para o combate da desigualdade social e garantia de uma democracia social (Pochmann, 2004). Para Pochmann (2004), o Brasil enquanto país periférico do capitalismo mundial não registrou um grande progresso na proteção social do século XX, com a questão social significativamente postergada para a expansão e garantia de proteções sociais. Esta proteção social seria a condicionante para “emancipação social e econômica da população assistida” (Pochmann, 2014, p.14). Avaliamos se a Reforma do Ensino Médio postula uma garantia de proteção social enquanto favorecedor da população assistida.

2 | A REFORMA DO ENSINO MÉDIO NA PERSPECTIVA DE PROTEÇÃO SOCIAL E NO NEOLIBERALISMO

A reforma do ensino médio teve início com a discussão do Projeto de Lei nº 6.840 em 2013, resgatada em 2016 pelo governo de Michel Temer. A tramitação da Medida Provisória nº 746/16 se fez no Congresso Nacional entre os meses de outubro de 2016 e fevereiro de 2017, em curto período (considerando o recesso do Legislativo Federal), no qual foram realizadas algumas audiências públicas. Nessas

audiências, assim como na exposição de motivos da MP, os argumentos em defesa de suas propostas carregam o viés meramente pragmático presente nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (DCNEM) de 1998 e no Projeto de Lei nº 6.840/13, necessitando uma adequação da formação dos jovens, durante o ensino médio, à lógica do mercado, pois apenas uma parte dos concluintes da educação básica consegue acesso à educação superior, sendo necessário reorganizar os currículos e preparar esses jovens para os exames nacionais e internacionais.

A MP nº 746 de 2016 foi aprovada em uma Comissão Mista composta por deputados e senadores e, com poucas alterações tornou-se a Lei nº 13.415/2017. As alterações estão relacionadas à carga horária obrigatória destinada para a formação básica que poderá ser de até 1.800 horas no caso da implementação do regime de tempo integral, passa a ser possível parceria entre público-privado, além das previstas pela formação técnica e profissional, bem como, para a realização de convênios para oferta de cursos à distância. A mercantilização da educação básica, com o financiamento público para a oferta privada da educação, além de definir finalidades e concepções para os processos formativos escolares, caracteriza uma perspectiva pragmática e mercantilizada do ensino público.

As alterações na reforma do ensino médio estão relacionadas à carga horária obrigatória destinada para a formação básica que poderá ser de até 1.800 horas no caso da implementação do regime de tempo integral, passando a ser possível parceria entre público-privado, além das previstas pela formação técnica e profissional, bem como, para a realização de convênios para oferta de cursos à distância. Somente as disciplinas matemática, língua portuguesa e língua inglesa continuam sendo disciplinas obrigatórias, as demais como Educação Física, Arte, Sociologia e Filosofia, passam a ser ofertadas como componentes da BNCC. O restante da carga horária ofertada no ensino médio destina-se à pelo menos um, dentre cinco itinerários formativos, de acordo com as possibilidades dos sistemas de ensino. O aluno terá de cursar um dentre os seguintes itinerários formativos: Linguagem e suas tecnologias, Matemática e suas tecnologias, Ciências da Natureza e suas tecnologias, Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Formação Técnica e Profissional.

Os formuladores da reforma justificam as alterações do currículo a partir do entendimento de que 13 disciplinas no currículo eram excessivas, sobrecarregando o aluno, desta forma influenciando na evasão escolar e no baixo desempenho educacional. Críticos a essa proposta consideraram que o problema do ensino brasileiro não está na quantidade de disciplinas que o jovem precisa cursar, mas nas desigualdades hierárquicas de questões socioeconômicas existentes no Brasil, gerando escolas sem infraestruturas adequadas para o atendimento às demandas existentes, desvalorização dos profissionais da educação e assimetrias de caráter social, resultando em exclusões sociais (NETO; LIMA; ROCHA, 2018). Outra alteração diz respeito ao reconhecimento de “notório saber” com vistas a conferir permissão para docência à pessoas sem formação apropriada, podendo ocasionar uma redução

de oportunidades de trabalho para professores concursados e graduados em nível superior. Ainda que a proposição se restrinja ao itinerário da formação técnica e profissional, ela institucionaliza a precarização da docência e compromete a qualidade dessa formação.

A crise global no capitalismo nos últimos dez anos geraram novas estratégias de acumulação de capital com a finalidade de refazer as taxas de lucro ao nível pré-crise dos principais agentes da economia mundial (PINO, 2018, p. 515). Com a crise econômica, governos e empresas criam maneiras de restaurar a acumulação capitalista através da mercantilização dos direitos sociais, como educação, saúde, previdência, entre outros, no processo denominado por Harvey (2004) de “acumulação por espoliação”. Em função de superar as recorrentes crises, ocorre por meio de investimentos em projetos de longo prazo, redução de gastos sociais, e/ou deslocamentos espaciais, possibilitando a abertura de novos mercados e/ou de novos recursos (Harvey, 2004, p. 93-94).

Kingdon (1995) apresenta uma análise de como são definidas as agendas governamentais por meio de três perspectivas: problemas, políticas e participantes “visíveis”. De acordo com Kingdon (1995), os problemas são definidos e tratados como prioridades nas agendas de governo, quando se observa a necessidade de mudar determinada situação. Alguns problemas são considerados tão importantes que estabelecem agendas por si mesmo, neste momento, algumas abordagens são favorecidas enquanto outras desaparecem. Os *policy entrepreneurs* (aqueles que fazem investimentos em políticas públicas), destinam recursos consideráveis com o objetivo de convencer autoridades sobre as suas concepções dos problemas, para que as autoridades percebam o problema com a mesma importância que eles, vale ressaltar que o reconhecimento e a definição dos problemas afetam significativamente os resultados. No tocante a Reforma do Ensino Médio, é perceptível a atuação de fundações ligadas ao setor privado da educação nas assembleias, como a Fundação Lemann, Instituto Unibanco e Instituto Natura, fundações favoráveis a Reforma do Ensino Médio.

A concepção política é a segunda definição trabalhada por Kingdon (1995) para definir a construção de agenda, nesta o reconhecimento do problema ou o desenvolvimento de propostas de políticas não são consideráveis como determinantes para inserção ou não na agenda governamental, aqui eventos políticos fluem a partir de dinâmicas e regras próprias. Participantes identificam alterações na atmosfera política nacional, eleições originam novos governos e novas configurações partidárias ou ideológicas e, vários grupos de interesses pressionam o governo com suas demandas. A concepção política da Reforma do Ensino Médio, ainda que, sendo um processo se desenhando ao longo do tempo no Brasil, possuiu uma sustentação num contexto político favorável no país, mediante um governo com um caráter de mais abertura ao mercado.

Kingdon (1995) faz a distinção entre atores “visíveis” e “invisíveis”, os atores

visíveis são os que possuem destaque na imprensa e com o público, sendo eles: presidente e seus assessores do alto escalão, a mídia, participantes do processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha. Os atores invisíveis são os acadêmicos, burocratas de carreira e funcionários do Congresso. Neste sentido, grupos de atores visíveis são os responsáveis por definir a agenda, enquanto atores invisíveis tem maior poder de influência na escolha de alternativa. Em linhas gerais, a função dos vários participantes na construção de agendas que podem ser definidos com bastante precisão por meio de um modelo hierárquico que funciona de “cima para baixo”, com os partidos eleitos situados no nível mais alto.

A necessidade em adaptar-se ao neoliberalismo global, para atender as exigências econômicas internacionais, a educação brasileira vem sendo tratada como mercadoria através das estratégias desenvolvidas por um projeto privatizante que desacredita a educação pública respaldada constitucionalmente na concepção da educação como direito subjetivo e dever do Estado (Pino, 2018, p. 519). A flexibilização do ensino médio proposta pela Lei nº 13. 415, expressa uma preparação dos jovens para o mundo do trabalho com formas mais eficientes de participação no mercado. A especialização precoce por áreas de conhecimento e a não priorização de disciplinas como sociologia e filosofia do currículo escolar obrigatório, assume um papel mais adaptador do que questionador. Desconstruindo assim a proposta em vigor de uma educação igualitária, de oferta de um currículo padrão para todos os jovens em idade a frequentar o ensino médio, elevando o risco de aumento das desigualdades sociais já existentes (Ferretti, 2018, p. 33).

3 I DA TRAMITAÇÃO À APROVAÇÃO DA REFORMA DO ENSINO MÉDIO: ATORES VÍSIVEIS E INVÍSIVEIS DESTE PROCESSO

Apartir dos anos 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) observa-se a implementação de uma agenda voltada para reformas políticas adequando-se ao contexto das prioridades de mercado. No que diz respeito às políticas educacionais durante o governo de FHC, as articulações com organizações internacionais estava direcionada para mudanças na formação do ensino médio, técnico e profissional. Nos governos posteriores a agenda econômica fazia parte das políticas públicas, contudo observa-se a criação e ampliação de programas educacionais de caráter mais inclusivo. A partir do governo de Michel Temer, foi adotada uma agenda de prioridade pautada por interesses de capital privado no qual a MP nº 764/2016 encaminhada pelo Presidente da República à Câmara Federal foi inserida. Essa medida teve como base o Projeto de Lei nº 6.840/13 iniciado pela comissão especial de educação fortemente influenciada por setores empresariais ligados a educação, como o representante do Instituto Inspirare, defensores de uma educação integral na prática.

A MP nº 764/2016 estabelecia novas diretrizes para o ensino médio, com a

necessidade de um novo currículo, que ficaria a cabo da BNCC, com a apresentação de itinerários formativos específicos com ênfase nas áreas de linguagens, matemática, ciências da natureza, ciências humanas e formação técnica e profissional. Aproveitando-se do contexto político de apoio, o presidente recorreu à medida como uma janela de oportunidade para aprovar sua agenda no legislativo. Embora pelas regras constitucionais a MP deva ser utilizada apenas em condições excepcionais, a ação utilizada pelo chefe do Governo foi essencial para garantir a aprovação da reforma em período curto devido o prazo de tramitação que deve ocorrer no máximo 30 dias, e a rejeição gerariam custos altos para o legislativo. Por isso, a maioria dos congressistas foram induzidos a cooperar com a mudança de status quo.

O Executivo possui exclusiva responsabilidade de iniciar projetos de lei que versem sobre assuntos econômicos e administrativos. As regras de iniciativa exclusiva garantem ao executivo forte controle sobre a agenda legislativa, através dos mecanismos de MP e pedido de urgência, o Chefe do Executivo pode garantir que suas propostas sejam aprovadas de maneira mais rápida, em que o poder Legislativo “se encontra em posição tal que o Executivo é capaz de editar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no interior do congresso” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2012, p.09). Para entender o processo de tramitação de determinado projeto de lei, é importante olhar para o funcionamento dos trabalhos legislativos, especificamente para as regras que direcionam as atividades internas. O colégio de líderes é uma instituição que auxilia a mesa diretora durante os trabalhos na câmara. Além disso, a organização institucional brasileira também dispõe recurso importante ao presidente da câmara sobre a tramitação das políticas iniciadas pelo Presidente da República. (Santos, 2002).

Segundo Vieira (2011), embora existam regras para organização das atividades legislativas, o colégio de líderes na maioria dos casos, atua como fórum de discussão política sendo convocado e coordenado pelo presidente da câmara para acordos de pauta de processos legislativos que favoreça os interesses do Executivo. Quando um projeto chega à mesa diretora são enumerados, datado e encaminhado para publicação. Após esse processo, estabelece-se o regime de tramitação e despacho pelo presidente da mesa nos quais serão definidas as comissões que irá analisar a proposta. Antes de passar pelas comissões que analisarão o mérito da proposta, a matéria pode ser expedida pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), se envolver questões orçamentárias e financeiras, deve passar obrigatoriamente pela comissão de constituição e justiça para ser analisado a constitucionalidade, legalidade e juridicidade. No que diz respeito ao mérito da proposta quando o projeto abrange mais de três temáticas solicita-se a criação de uma comissão especial para discutir questões específicas da matéria, e nessa comissão que são examinados a admissibilidade, importância da matéria e as emendas apresentadas pelos parlamentares (CRUZ, 2011).

Seguindo esse processo após a entrada da MP 764, no dia 23 de setembro de

2016 na Câmara dos Deputados, a matéria aguardou a instalação da comissão mista, local onde a MP foi debatida, votada e convertida em PL em plenário. Esse núcleo de debate teve o papel central de emitir parecer sobre a matéria dentro dos prazos regimentais, receber emendas parlamentares e para chamar as audiências públicas. Conforme aponta Freitas (2016), diferente dos demais projetos de lei as MPs passam apenas pela comissão mista, sendo designados dois membros, um senador que ocupa a função principal de relator e um deputado.

Assim, para a comissão mista foi escolhido o deputado Izalci do PSDB para presidência e o Senador Elmano Ferrer que fazia parte do bloco moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC) para vice-presidente da comissão. Do mesmo modo, para posto de relator foram escolhidos o senador Pedro Chaves também do bloco moderador e o deputado Wilson Filho (PTB), sendo que esses partidos eram favoráveis à aprovação da medida da reforma do ensino médio. As regras internas que organizam o sistema legislativo estabelece que o presidente da comissão deva ser escolhido pelo critério de proporcionalidade partidário e seja nomeado pela maioria dos membros da comissão (SANTOS e ALMEIDA, 2005). A escolha dos relatores é feita pelo presidente da comissão para ocupar o papel de coletar informações sobre as consequências das políticas. Nesse processo, os parlamentares podem apresentar emendas e alterar parte dos textos de projeto enviado pelo Executivo (CRUZ, 2011).

Durante a tramitação da MP nº764 foram apresentados pelos parlamentares emendas e pedido de audiências públicas para modificar parte do texto encaminhado pelo Executivo. Após o debate na comissão mista, o relator Pedro Chaves encaminhou o relatório dando parecer favorável à medida para aprovação em Projeto de Lei de Conversão. A sessão extraordinária ocorrida no dia 07 de dezembro de 2016, foi votada a MP nº 746/2016 para PLV nº 34/2016, presidida por Rodrigo Maia (DEM / RJ presidente da câmara naquela ocasião) e Beto Mansur (PRB/ SP). Durante esse processo observa-se uma maciça colaboração dos partidos da base aliada do governo Temer votando na aprovação do projeto de lei, como pode ser observado no quadro 1.

FAVORÁVEIS	CONTRÁRIOS
DEM	PCdoB
PEN	PDT
PHS	PSOL
PMDB	PT
PP	REDE
PPS	
PR	
PRB	
PROS	
PSB	
PSD	
PSDB	

PSL	
RTN	
PV	
SOLIDARIEDADE	

Quadro 1- Comportamento dos partidos nas votações da reforma do ensino médio.

Fonte: Elaboração própria com dados do Congresso Nacional constantes no endereço: www.congressonacional.leg.br

Observamos no quadro 2, que a votação dos parlamentares seguiu a indicação dos líderes partidários, apresentando-se, em suma maioria, favoráveis à PL. Muito embora, tenha sofrido duras críticas por parlamentares como na época a Senadora Fátima Bezerra (PT) e a Deputada Maria do Rosário Nunes (PT), que votaram em separado, rejeitando a proposta por considerá-la um retrocesso para a educação pública.

SIM	263
NÃO	106
ABSTENÇÃO	3

Quadro 2- Votação dos parlamentares para projeto de lei de conversão

Fonte: Elaboração própria com dados do Congresso Nacional constantes no endereço: www.congressonacional.leg.br

A partir das chamadas de audiências públicas pela comissão, com o objetivo de colher contribuições para a elaboração da BNCC, Ferreti e Silva (2017), avaliaram que houve um equilíbrio entre os participantes favoráveis e contrários à reforma, embora os argumentos dos que criticavam a reforma não tenham sido levadas adiante (FERRETI; SILVA, 2017). As audiências foram abertas a toda a sociedade (mediante inscrição prévia, feita exclusivamente online), contaram com a participação de órgãos, entidades, associações e especialistas ligados à educação, convidados pelo CNE, além do público geral interessado, porém essas audiências possuíam caráter meramente consultivo, onde cada participante poderia ter direito a voz por três minutos, para tal deveria inscrever-se previamente por um formulário eletrônico, como analisamos no edital de chamadas para as audiências públicas do Conselho Nacional de Educação.

A agenda previa cinco audiências públicas que deveriam acontecer em cada Região do país, as cidades escolhidas foram Florianópolis (SC), São Paulo (SP), Fortaleza (CE), Belém (PA) e Brasília (DF). A pressão dos atores da sociedade civil, como movimentos estudantis e ações de sindicatos de professores, assim como de partidários de oposição ao governo de Michel Temer, impediram a realização das audiências que aconteceriam em Belém e em São Paulo, sinalizando o descontentamento com a Reforma do Ensino Médio e com a ideia de uma base

comum que em nada contribuiria com a autonomia das regiões. Mesmo com muita contrariedade, a BNCC foi aprovada e as audiências parecem ter sido um desnecessário momento para a sociedade civil, uma vez que nas audiências públicas quem pautava o debate eram nomes importantes do MEC, como o secretário de educação básica, Rossieli Soares, Maria Helena (Secretaria Executiva) e Mendonça Filho (Ministro da Educação), utilizando argumentos que em geral desqualificavam os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), para convencer a sociedade de uma reformulação na estrutura de ensino no Brasil, usando como parâmetro países mais desenvolvidos economicamente.

O documento aprovado para o currículo do ensino médio traz na sua apresentação, escrita pelo então Ministro da Educação, Mendonça Filho, o discurso de que houve participação social ampla, crítica e propositiva, mas ao analisarmos as audiências públicas é possível averiguar a presença maciça de atores da base governista e a participação dos atores ligados à sociedade civil, em sua maioria, se apresentou contrária à aprovação do documento, que em seus discursos pautavam o desrespeito à autonomia, as características regionais e a pluralidade cultural de cada região do país.

Entidades científicas no Brasil se manifestaram com apoio de estudantes e professores nas audiências públicas contrariamente à reforma, como: Associação Brasileira de Ensino de Biologia (SBEnBio), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Associação Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências (ABRAPEC), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Sociedade Brasileira de Educação Matemática (SBEM), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), dentre outros, segundo o Fórum Estadual de Educação no Pará em documento assinado para contribuição na discussão da audiência pública sobre a Reforma do Ensino Médio que ocorreria neste Estado.

A partir de documentos de contribuições de inúmeras instituições relacionadas à educação, obtidos no CNE, foi realizado contribuições de todas as regiões do país, sendo estas contribuições levadas para as audiências públicas nas respectivas cidades em que foram realizadas, na qual se designou posições contrárias de algumas outras instituições: Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação; Sociedade Brasileira de Física, Associação de Geógrafos Brasileiros, Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, Instituto Federal Baiano, Associação Brasileira de Psicologia Escolar, Associação Brasileira de Ensino de Biologia, Associação Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências, Conselho Municipal de Educação de Florianópolis, Sociedade Brasileira de Computação (SBC), Universidade Federal de Santa Catarina, dentre inúmeras instituições científicas e educacionais em todas as regiões em que ocorreram as audiências públicas.

Extensivo seria enumerar todas as entidades estudantis, científicas e educacionais no geral que se posicionaram contrariamente nas audiências públicas,

ainda que, este artigo proponha analisar os atores visíveis e invisíveis no processo da Reforma do Ensino Médio. Para caracterizar sinteticamente argumentações contrárias à reforma, suas contribuições nas audiências seguiram no mesmo indicativo do documento proposto pela Universidade de Santa Catarina, em que classificam a versão da BNCC como: “[...] redutora, na medida em que se afasta da concepção de formação humana, alinhando-se com uma concepção instrumental, de preparação para o trabalho, instrumental, numa atitude que parece ignorar as lições de erros cometidos em décadas passadas” (AUDIÊNCIA PÚBLICA – REGIÃO SUL – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2018). E em parecer similar, o Fórum Estadual de Educação do Pará pontua sobre a proposta de BNCC como: “[...]grave desarticulação com os princípios e diretrizes globais do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e das Conferências Nacionais de Educação (2010-2014) e, [...] usurpa dos estudantes, filhos das classes trabalhadoras, o direito humano a uma educação de qualidade” (FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARÁ – REGIÃO NORTE – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2018).

Dado a não disponibilidade de todos os documentos oriundos das audiências públicas, em algumas regiões não foi possível obter o posicionamento daqueles que foram contrários à este projeto, no caso das regiões Nordeste e Sudeste. Entretanto, há disponível documentos de associações e instituições favoráveis à reforma, ainda que, com ressalvas, como exemplifica a União Marista do Brasil. Para a Região Sudeste, há um documento assinado pela Associação Brasileira de Educação à Distância, em que afirmam ser favoráveis a reforma para uma flexibilização do ensino e um parecer favorável à educação à distância (AUDIÊNCIA PÚBLICA – REGIÃO SUDESTE – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2018, p.1).

Nos documentos agregados segundo o Conselho Nacional de Educação, para a região Nordeste, assim como também ocorre à outras regiões, no caso a do Sudeste, a União Marista do Brasil, seguindo o mesmo posicionamento favorável à Reforma do Ensino Médio da Associação Nacional de Educação Católica no Brasil (ANEC), e direcionado por estes para uma implementação crítica da BNCC. Ainda que tenha sido realizada estas audiências públicas e com a presença de atores favoráveis e contrários à reforma do ensino médio nas distintas regiões, o caráter consultivo dos atores contrários às mudanças educacionais não foram definitivos para a deliberação à Reforma do Ensino Médio. Embora tenha sido alvo de inúmeras críticas de movimentos sociais, entidades estudantis e de pesquisa nas audiências públicas realizadas, a Reforma do Ensino Médio manteve sua aprovação com uma grande oposição de estudantes, pesquisadores e partidos políticos de oposição ao governo de Michel Temer.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os posicionamentos favoráveis à Reforma do Ensino Médio nas audiências

públicas ocorreram por instituições educacionais privadas, de grupos da educação à distância, de associações e redes religiosas que atuam na área educacional, como a Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE), composta pela Rede Adventista, Batista, Luterana, Metodista, Presbiteriana e Sinodal (AUDIÊNCIA PÚBLICA – REGIÃO SUL – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2018). Além destes segmentos citados, a organização Movimento Todos pela Educação manteve um forte apoio para o estabelecimento do Ensino Médio, na qual, ainda que defendam uma educação pública de qualidade no seu mote de campanha, este movimento se compunha por algumas instituições ligadas ao ensino privado no país, além de instituições atuantes na área educacional, como: Fundação Lemman do empresário Jorge Paulo Lemann, Fundação Bradesco, Instituto Unibanco, Instituto Natura e Itaú Social. Como citado pelo documento do Fórum Nacional de Educação do Pará (2018), a presença destes grupos expõem que “[...] ganharão também as empresas comerciantes de pacotes educacionais, já que os itinerários poderão ser ofertados e realizados fora das redes públicas de ensino.”

A presença de atores próximos ao empresariado e às instituições privadas de ensino nas audiências públicas denotam uma proximidade da reforma do ensino médio por uma flexibilização curricular e de conteúdo pragmático em uma sinalização de formação educacional de competências ao mercado. A reforma se conduziu num momento político e econômico propício para a sua aprovação, em que fora aprovada durante o governo de Michel Temer, marcado por políticas neoliberais e por outras reformas visando instrumentações flexibilizadas, como a reforma trabalhista, também aprovada durante a sua gestão. Assim como denotado por Kingdon (1995), eventos políticos e novos governos direcionam o modo das propostas de decisões para políticas públicas.

As audiências públicas, apesar de contar com a presença de atores favoráveis e contrários à reforma, denotou para uma decisão final partiu do grau hierárquico mais alto, no mesmo sentido da metodologia de Kingdon (1995), em que a aprovação de uma política pública seguiu um modelo hierárquico de “cima pra baixo”. Segundo o Fórum Nacional da Educação do Pará, a reforma não resultou “um debate amplo com a sociedade, em particular com organizações de trabalhadores em educação, estudantes e a comunidade acadêmica, além de ser resultado de uma concepção privatista e minimalista de educação” (FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARÁ – REGIÃO NORTE – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2018). Embora as audiências públicas possuam um aspecto consultivo, a apreciação dos movimentos contrários à reforma do ensino médio nas audiências públicas foi de sinalizar a não efetividade de participação de estudantes, professores, sindicatos e movimentos sociais na discussão da reforma.

A garantia de uma proteção social (Pochmann, 2014) para a população assistida não foi uma condição postulada na reforma do ensino médio, tendo seus encaminhamentos permeados por apoio de instituições materialmente interessadas

na aprovação da reforma e sem uma preocupação efetiva com a educação pública, plural e de qualidade que atenda a necessidade de setores diretamente afetados pela reforma. A incerteza diante das alterações no ensino médio expõem uma fragilidade ainda maior para a reforma, em que as mudanças necessárias para a consumação desta irão demandar recursos estruturais e humanos não condizentes com a realidade social e educacional no país, primordialmente, nas disparidades entre as regiões e municípios no Brasil.

REFERÊNCIAS

AUDIÊNCIA PÚBLICA DA REGIÃO NORDESTE – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO/CNE. 2018. **Contribuições para as Audiências Públicas**. Disponível em: portal.mec.gov.br/component/content/article?id=70301. Acesso em: 29 de janeiro de 2019.

AUDIÊNCIA PÚBLICA DA REGIÃO NORTE/FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARÁ – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO/CNE. **Contribuições para as Audiências Públicas**. Belém, 2018. Disponível em: portal.mec.gov.br/component/content/. Acesso em: 27 de janeiro de 2019

AUDIÊNCIA PÚBLICA DA REGIÃO SUDESTE – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO/CNE. **Contribuições para as Audiências Públicas**. São Paulo, 2018. Disponível em: portal.mec.gov.br/component/content/article?id=70301. Acesso em: 29 de janeiro de 2019.

AUDIÊNCIA PÚBLICA DA REGIÃO SUL – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO/CNE. **Contribuições para as Audiências Públicas**. Florianópolis, 2018. Disponível em: portal.mec.gov.br/component/content/article?id=70301. Acesso em: 27 de janeiro de 2019.

BALD, V; FALSINI, E. **Reforma do Ensino Médio: resgate histórico e análise de posicionamentos a respeito da Lei nº 13.415/17 por meio de revisão de literatura**. Universidade do Vale do Taquari - Univates, Lajeado, 2017.

BRASIL. **Projeto de lei n. 6.840 de 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: www.camara.gov.br. Acesso em: 20 de dezembro de 2018.

_____ **Projeto de lei de conversão n. 34, de 2016**. Brasília, 2016b. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br>. Acesso em: 20 de dezembro de 2018.

_____ **Medida Provisória n. 746 de 22 de setembro de 2016**. Disponível em: www.planalto.gov.br . Acesso em: 10 de dezembro de. 2018.

_____ Lei n. 13.415, de 16 de fev. de 2017. **Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

_____ CNE – Conselho Nacional de Educação. Audiências Públicas. 2018. Disponível em: <http://cnebncc.mec.gov.br> Acesso em: 03 de novembro de 2018

_____. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, DF: MEC, 2019.

CRUZ, M. R. As alterações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo e o papel dos relatores neste processo. In. Para além das urnas: Reflexões sobre a Câmara dos deputados. Org. Jairo Nicolau e Ricardo Braga. Brasília, 2011.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. Revista da USP- Dossiê Liberalismo/ Neoliberalismo, São Paulo, n. 17, p. 86-101, mar./ maio 1993.

FERRETI, Celso João; SILVA, Monica Ribeiro. Reforma do ensino médio no contexto da Medida Provisória Nº 746/2016: Estado, currículo e disputa por hegemonia. Educ. Soc, Campinas, v. 38, nº 139, p385, 2017.

FERRETTI, Celso João. A reforma do Ensino Médio e sua questionável concepção de qualidade da educação. Centro de Estudos Educação e Sociedade, Campinas/SP, 2018.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1995), Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Ano 10, 29: 175-200.

FREITAS, Andréia. O presidencialismo da coalizão, Rio de Janeiro: Fundação Konand Adenauer, 2016.

HARVEY, D. O novo imperialismo. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi, orgs., Políticas Públicas, vol. I (Brasília: ENAP, 2006), pp. 219-245.

MULLER, Gustavo. Representação política: Neoinstitucionalismo em perspectiva comparada. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 24, nº 69, pp.115-127, 2009.

NETO, Edgar de Campos; LIMA, Edméia Maria; ROCHA, Ana Carolina. Breve reflexão acerca da reforma do ensino médio e seus impactos na formação do estudante. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br>. Acesso em: 15 de dezembro de 2018.

PINO, Ivany Rodrigues. A educação no atual cenário político econômico mundial: a disputa eleitoral e os retrocessos na educação. Educ. Soc., Campinas, v. 39, nº. 144, p.515-521, jul.-set., 2018.

POCHMANN, Márcio. Proteção social na Periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 3-16, 2004.

SANTOS, Fabiano. Partidos políticos e comissões no presidencialismo de coalizão. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, pp. 237 a 264, 2002.

SANTOS, Fabiano, ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 48, nº.4, pp.693-735, 2005.

SILVA. Monica Ribeiro; SCHEIBE, Leda. Reforma do ensino médio: pragmatismo e lógica mercantil. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 11, n. 20, p. 19-31, jan./jun. 2017.

Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES. A Contrarreforma do Ensino Médio: o caráter excludente, pragmático e imediatista da Lei nº 13.415/2017. Brasília (DF), junho de 2017.

VIEIRA, Fernando Sabóia. Poderes e atribuições do presidente da câmara dos deputados no processo decisório legislativo, In. Para além das urnas: Reflexões sobre a Câmara dos deputados. Org. Jairo Nicolau e Ricardo Braga. Brasília, 2011.

COMO SE ARTICULAM NO ESPAÇO PÚBLICO INDICADORES FISCAIS E POLÍTICAS SOCIAIS? OS EFEITOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 SOBRE O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE À LUZ DE UMA ABORDAGEM PÓS-ESTRUTURALISTA

Bruno Moretti

Pós-Doutor em Sociologia, Universidade de
Brasília (UnB).

Elton Bernardo Bandeira de Melo

Universidade de Brasília (UnB).

1 | INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde – SUS tem sofrido com uma base insuficiente de financiamento desde seu nascimento. No entanto, a Emenda Constituição nº 95/2016 levará a saúde a uma crise de financiamento sem precedentes. Ainda que o país cresça e as receitas reajam positivamente, as despesas primárias estarão (em seu conjunto) restritas ao teto de gastos. Isto é, elas se reduzirão como proporção do PIB ou das receitas.

Uma vez que as despesas já estão programadas próximas ao limite da EC 95, as ações e serviços públicos de saúde – ASPS são inevitavelmente afetadas pelo teto de gastos, pois não podem crescer sem que outras despesas sejam reduzidas. Ademais, o piso de aplicação em saúde (valor mínimo obrigatório a se empenhar no setor) está congelado nos valores de 2017 (15% da Receita Corrente Líquida – RCL, conforme a EC 86/2015). Isto é, o valor obrigatório, nos termos da EC

95, corresponde ao piso de 2017, acrescido do IPCA de doze meses (considerados até o mês de junho do exercício anterior ao do orçamento). Será visto que tal congelamento já produz perdas orçamentárias para o SUS em 2019, o que deve se estender até 2036.

Este artigo defenderá o argumento de que a EC 95/2016, que institui teto de gasto para as despesas federais, cria um limite à ação do Estado como uma nova forma de circulação da palavra e de exposição do visível que expressa o que é o público. Diante do congelamento de despesas, a EC 95 cria um tecido sensível em que toda expansão de despesa é experimentada como pressão exercida sobre o teto de gastos, convertendo as políticas sociais em mero objeto de controle. Nesse sentido, os dados fiscais criam um regime de sensorialidade (RANCIÈRE, 2017, p. 59), uma maneira comum de perceber as questões públicas e repartir o coletivo e o privado, o visível e o invisível, de modo que as despesas sociais se tornam variáveis de ajuste a um teto de gastos que funciona como um dado inexorável, um filtro que define as possibilidades de toda ação estatal.

O teto de gasto implica uma partilha do sensível (RANCIÈRE, 2017), isto é, uma lógica de distribuição dos corpos, envolvendo,

especialmente, os que nomeiam o ajuste fiscal como matéria de interesse público e os que são objeto do controle fiscal, cuja palavra se torna ruído, uma vez submetida à lógica econômica. Em outros termos, se o desfinanciamento de políticas sociais é resultado do teto de gastos, é antes de tudo porque ele constitui uma nova forma de apresentação sensível; isto é, ele funda uma nova relação entre o visível e sua significação, entre a palavra que expressa o público (a austeridade e o limite de gastos) e as políticas sociais como excesso a conter, incidindo sobre o financiamento de direitos.

Este texto parte de uma perspectiva pós-estruturalista, cuja ênfase recai sobre as formas de encadear imagens e enunciados, o que se vê e o que se pode dizer acerca do que se vê, produzindo sentidos que moldam a ação estatal, com efeitos sobre a distribuição dos corpos no espaço social. É sob esse prisma que buscaremos analisar o contexto no qual o financiamento federal do SUS pôde ser fortemente afetado já no curto prazo pela EC 95, matéria de que se passa a tratar na próxima seção.

A seguir, são mostradas as perdas orçamentárias do SUS durante toda a vigência do Novo Regime Fiscal (2036). Por fim, procura-se mostrar que o teto de gastos constitui uma configuração do sensível, dispondo sujeitos e objetos no espaço social de maneira a tornar invisíveis as demandas por mais serviços públicos. Portanto, a nova forma de apresentação sensível estabelecida pela lógica do teto faz o controle da despesa pública aparecer como expressão do interesse coletivo. Nesse sentido, ela cria um acordo entre um modo de apresentação sensível e um regime de interpretação de seus dados (RANCIÈRE, 2017, p. 67), redistribuindo corpos entre os que nomeiam a crise e os que são objeto do ajuste das despesas.

A conclusão aponta para a relevância de se compreender as relações entre a produção do sensível (a construção do dado e da informação) e a competição pelo controle do orçamento público. Trata-se de uma dimensão central para os estudos sobre políticas públicas e os encadeamentos entre regimes fiscais e financiamento aos direitos sociais. Afinal, é o próprio regime de sensorialidade que funda certo acordo entre o visível e sua significação, entre o visível e o invisível, entre a palavra e o ruído, fazendo o público – aquela realidade que só existe na medida em que se crê em um domínio que se opõe aos interesses privados (BOURDIEU, 2014) – aparecer de modo a produzir certa distribuição dos corpos, associada a uma forma particular de canalizar os recursos coletivos de uma sociedade.

2 | A ESTIMATIVA DE PERDAS PARA O SUS NA LOA 2019

ALOA 2019 traz R\$ 120,8 bilhões de despesas programadas em ASPS, expansão nominal de 2,8% em relação ao ano anterior. O crescimento sequer repõe a inflação, que foi de 3,75% (IPCA). A causa principal da queda real do orçamento ASPS reside

na EC 95, em função do congelamento do teto global de gastos, mas também do piso de aplicação no setor. A situação se agrava diante do contingenciamento de R\$ 1,4 bilhão na saúde, levando o orçamento disponível do setor em 2019 (cerca de R\$ 119,4 bilhões) a ficar próximo ao piso fixado pela EC 95, congelado nos valores de 2017.

Ademais, as despesas na LOA 2019 já estão programadas próximas ao teto da EC 95, definido pelo limite de 2018, mais o reajuste pelo IPCA de doze meses – 4,39%¹. Com isso, quaisquer ampliações orçamentárias em saúde devem ser compensadas com reduções em outras áreas. Diante da redução geral das dotações, especialmente as discricionárias, sequer há espaço para a preservação real do orçamento de saúde.

Se tomada a despesa ASPS como proporção da RCL, percebe-se que, entre 2018 e 2019, ele já diminui 1,8 p.p devido às regras da EC 95. O piso das despesas com saúde deixou de ser calculado como um percentual da RCL de cada exercício (15%) e passou a ser calculado para os próximos vinte anos a partir do piso fixado em 2017 corrigido pela inflação. No primeiro ano da EC 95, a despesa aplicada correspondeu a 15,8% da RCL, reduzindo-se para 14,5% da RCL em 2018 e para 14,2% da RCL em 2019, conforme estimativas da LOA.

Convém notar que o congelamento do piso ASPS foi condição necessária para que a área sofresse impacto no curto prazo do limite imposto às despesas pela EC 95. Caso vigorasse o piso da EC 86, as despesas federais mínimas seriam de R\$ 127 bilhões, R\$ 8,2 bilhões acima do orçamento disponível para 2019. Este é o valor, por conseguinte, de impacto do congelamento do piso sobre o SUS. Além disso, a diferença entre o piso da EC 95 e a regra de aplicação mínima anterior é de quase R\$ 10 bilhões.

Vale apontar que a adoção do teto de gastos, nos moldes da EC 95, não é a resposta inexorável frente a uma situação fiscal objetiva. A piora fiscal brasileira recente não pode ser examinada sem referência à crise econômica que derrubou a arrecadação e ao papel dos juros no endividamento, inclusive em função da desvalorização cambial e aos efeitos dos swaps sobre a dívida pública em 2015. Além disso, o próprio ritmo da atividade econômica nos últimos anos contribui para a piora dos indicadores de endividamento em relação ao PIB.

O exposto acima não implica que o equilíbrio fiscal não seja um objetivo importante a perseguir. Todavia, a busca pela sustentabilidade fiscal não envolve necessariamente a imposição de um teto, aplicado a quase todas as despesas primárias (inclusive investimentos e políticas sociais), com crescimento real zero previsto na Constituição (o que implicará decréscimo da despesa como proporção

1 O quadro se torna ainda mais restritivo diante da combinação do teto de gastos com a busca pelos resultados primários (diferença entre receitas e despesas, excluídos juros). Com a economia estagnada, a arrecadação não reage mais fortemente, o que demanda contingenciamento de despesas discricionárias, de modo que os gastos públicos efetivamente autorizados sequer alcançam o teto de gastos. Isto é, combinados, o teto de gastos e a meta de resultado primário produzem a seguinte situação: quando há frustração de receitas, a despesa é contingenciada, ficando abaixo do teto. Quando a arrecadação sobe, o gasto não pode ser ampliado além do teto, interditando o repasse do aumento das receitas para financiar serviços públicos demandados pela população.

do PIB), mesmo que haja expansão das receitas. Este desenho de teto, sem paralelo no resto do mundo, serve fundamentalmente à construção de restrições no curto prazo, criando o excesso de despesa como algo enunciável e visível (MORETTI; MELO; SANTOS, 2018), suprimindo o debate sobre políticas econômicas alternativas e fazendo ver a austeridade como um dado inexorável.

A questão não se exaure na redução do Estado, conforme as abordagens mais usuais, devendo-se analisar de que maneira o neoliberalismo se converte num tipo de intervenção estatal voltada a produzir o mercado (inclusive sob a forma de informações oficiais que a todo tempo procuram regular a ação estatal), induzindo o sujeito da racionalidade concorrencial (DARDOT; LAVAL, 2016), o que supõe desconstituir os pilares solidários da seguridade social (saúde, previdência e assistência social). Para tanto, o Estado não se orienta pelo lema liberal do *laissez-faire*, mas assume a forma neoliberal: altamente vigilante (especialmente em relação à ação estatal) e intervencionista, em favor do mercado e da lógica concorrencial – inclusive entre indivíduos, agora vistos como empresas de si (FOUCAULT, 2008, p. 106-9).

O teto de gastos serve como gatilho deste modelo de intervenção. Ao converter em regra de aparência racional (BOURDIEU, 2014) a posição de valor que advoga pela redução das despesas sociais, ele produz a necessidade do corte estrutural, culminando na revisão dos pilares constitucionais atuais. Não é por outra razão que o teto antecedeu propostas como a reforma da previdência. Afinal, ele constitui a despesa como um objeto a controlar, na medida em que seu excesso passa a ser expresso pelos riscos de superar o limite estabelecido pela EC 95. Nesses termos, a única resposta possível passa a ser o ajuste das dotações à realidade do teto, constrangendo o financiamento das políticas sociais e demandando mudanças abruptas em seus princípios.

É assim que a lógica do teto se entrechoca com os requisitos mínimos da seguridade social, nos termos da Constituição de 1988, quando transpostos para a ótica da despesa pública. Retomando o objeto do texto, este é o contexto a partir do qual o SUS já é afetado no curto prazo, conforme demonstrando anteriormente. O subfinanciamento é uma característica crônica de um sistema universal de saúde em um país em que a despesa pública responde por menos da metade dos gastos totais de saúde. Sobre eles incidirão restrições ainda mais profundas, diante da lógica do teto de gastos e do congelamento do valor mínimo obrigatório a aplicar no setor. Resta estimar como estes fatos devem impactar o SUS até 2036, produzindo a “evidência” de que o sistema, com seus pressupostos de universalidade e integralidade, não cabe no orçamento público. Este é o tema da próxima seção.

3 | AS PERDAS PARA O SUS EM 20 ANOS

Quando se projeta como deve se comportar a despesa ASPS em relação a RCL

de cada exercício, se considerado o piso de aplicação entre 2020 e 2036, chega-se a uma estimativa de que os gastos em saúde corresponderão a cerca de 10% da RCL em 2036, último ano de vigência da EC 95.

Se o piso for utilizado como referência efetiva para a programação orçamentária de saúde, deverá haver uma queda dos gastos em ASPS superior a 5 pontos percentuais de RCL em cerca de vinte anos. Para aqueles que consideram o cenário improvável, vale lembrar que o PLOA 2019 foi encaminhado pelo Poder Executivo com despesas praticamente no piso, demonstrando o risco real de achatamento dos gastos de saúde, mediante a conversão do piso em teto. Os valores da LOA ficaram pouco acima do piso após as emendas parlamentares, mas já estão em torno do mínimo obrigatório diante do contingenciamento anunciado.

Os impactos de médio e longo prazos também podem ser estimados para o SUS, comparando-se a aplicação no piso congelado da EC 95 e os valores obrigatórios, caso vigorasse a regra anterior (15% da RCL do exercício corrente). A perda estimada para as despesas federais em ASPS é de R\$ 800 bilhões entre 2020 e 2036, na hipótese de alocação do orçamento da saúde no piso da EC 95. Os impactos do Novo Regime Fiscal sobre o SUS se dão diante de um contexto em que o setor é pressionado por uma série de fatores que implicam maior demanda por recursos. Entre eles, vale citar: a) a transição demográfica, nutricional e epidemiológica; b) a elevada inflação do setor; c) o custo da incorporação tecnológica; d) os vazios assistenciais ainda existentes.

Resta saber se, diante deste contexto, a perda de recursos será assimilável pelo SUS, com seus pressupostos constitucionais, como a universalidade e a integralidade. Conforme já exposto, esta é a função principal cumprida pelo teto de gastos. Ele cria o limite à ação de Estado como algo visível e dizível, demandando o ajuste de tudo aquilo que configure uma ameaça à fronteira a partir da qual a despesa pública será avaliada como fora de controle. Por seu turno, os ajustes em função do teto acabam por se chocar com as próprias diretrizes das políticas sociais erigidas na Constituição de 1988, especialmente a seguridade social.

O argumento usual de que as despesas de saúde são comprimidas pelo crescimento dos gastos obrigatórios (especialmente os previdenciários), tendo em vista o limite da EC 95, reforça a hipótese anterior. O teto funciona como um dispositivo que cria arbitrariamente a restrição fiscal, determinando ajustes no padrão de proteção social, em especial, num sistema de seguridade social baseado na solidariedade que já “não caberia” no limite instituído pela EC 95.

A partir daí, as ditas reformas, voltadas a enquadrar o gasto público no teto, passariam a ocupar a ideia do “público”, isto é, daquilo que se pode fazer e falar em nome do interesse coletivo. O regime de sensorialidade produzido pela EC 95 cria um acordo entre o visível (as políticas públicas e seus usuários) e sua significação (o teto de gasto como limite da intervenção). Isto é, a própria maneira de dispor o dado do teto implica uma relação específica entre a circulação da palavra pública e suas

formas visíveis, inclinando a um ajuste estrutural no funcionamento estatal.

Trata-se de um processo de encadeamento entre o social e o fiscal no qual a restrição à despesa pública aparece como um dado, que, de partida, posiciona o sistema de proteção social como variável de ajuste. Há, portanto, uma operação que não descreve a realidade fiscal, antes fabricando uma maneira de associar a despesa e o direito, de forma que o nome (responsabilidade fiscal, teto de gastos, entre outros) incide sobre a própria “coisa” (a situação econômica e fiscal), definindo-a a partir de uma perspectiva que o próprio dado se ocupa de assentar, criando maneiras de perceber e distribuindo os sujeitos na superfície da esfera pública. No caso em questão, achatando o interesse público no ajuste das despesas e definindo quem fala sobre a crise (os que são capazes de defender e implementar o ajuste) e os objetos do ajuste (os usuários das políticas sociais, especialmente, cujos direitos passam a se submeter aos indicadores fiscais).

4 | AS INFORMAÇÕES ESTATAIS COMO MANEIRAS DE CRIAR CONFIGURAÇÕES DO SENSÍVEL

O que é um ato? Na perspectiva de Deleuze e Guattari (2011, p. 20), pode-se falar num ato puro quando o que se expressa produz uma transformação instantânea e incorpórea dos corpos. Por exemplo, a sentença do juiz é um ato jurídico, pois ela transforma imediatamente o acusado em condenado. Há que se falar em atributos incorpóreos quando nos referimos aos ditos, ao expresso de um enunciado. Mas eles são também atribuídos aos corpos, de maneira que a transformação se refere aos corpos, embora ela seja interior à enunciação e, por isso, incorpórea.

Os corpos envelhecem, têm uma idade, sofrem a marca do tempo. Todavia, decretar a maioridade, a aposentadoria ou a idade mínima para se exercer um direito exprime uma transformação incorpórea e instantânea dos corpos. A transformação é simultaneamente um enunciado que a exprime e o efeito produzido por ele. A enunciação não fala das coisas; ela fala diretamente os estados das coisas ou estados de seu conteúdo. Não é por outra razão que a palavra de ordem é estritamente datada². A cadeia de transformações instantâneas vai se inserir o tempo todo na trama das modificações contínuas (DELEUZE; GUATTARI, 2011, p. 29), marcando-se uma passagem incessante da expressão ao conteúdo, e vice-versa, um colocando-se dentro do outro³.

Os expressos vão se inserir nos corpos, retardá-los, precipitá-los, recortá-los, de maneira que há duas formas – a de expressão e de conteúdo – que são irredutíveis

2 “Esta lei entra em vigor na data de sua publicação” expressa bem o caráter datado da transformação incorpórea. A propósito, vale destacar que Pierre Bourdieu (2014) desenvolve uma teoria na qual os atos de Estado constroem a realidade a partir da nomeação oficial, por exemplo, publicar em diário oficial ato que torna uma prática irregular muda automaticamente a condição de um agente que incide em tal prática.

3 É assim, por exemplo, que a crise econômica afeta as receitas e o financiamento das políticas públicas, ao mesmo tempo em que o enunciado do excesso da despesa como razão da crise econômica modifica instantaneamente o regime fiscal, justificando, inclusive, a adoção do teto de gastos.

uma à outra, mas também interdependentes. Um enunciado não pode ser remetido à ideologia, pois ele já opera no domínio da infraestrutura. Não se trata da ideia tradicional de representação dos corpos, mas de um ato de intervenção, pelo qual as palavras entram nos conteúdos, os signos trabalham as coisas, assim como as coisas se desenrolam através dos signos. Há, portanto, uma interdependência de formas irreduzíveis entre si – formas de expressão e de conteúdo.

Sob a perspectiva aqui apresentada, não se pode falar de uma causalidade que age da realidade das coisas à sua expressão. Há duas formas heterogêneas. De um lado, as formas de conteúdo, que dizem respeito ao visível. Por exemplo, o “prisioneiro”, objeto que “mostra” o crime e o criminoso (DELEUZE, 2013, p. 42). Essa “coisa” não remete a uma palavra que a representaria, mas a uma forma de expressão que, para seguir no exemplo, enuncia o crime e as penas por meio do direito penal. A prisão não é endógena ao direito penal. Este constitui o enunciável em matéria criminal; é um regime discursivo que classifica as infrações e calcula as penas.

As duas formas (de expressão e de conteúdo) não param de entrar em contato. É o que Foucault, por exemplo, procurou mostrar em *Vigiar e Punir*, conforme lembra Deleuze (2013). O direito penal remete à prisão, fornecendo-lhe os presos, mas a prisão converte o crime e o criminoso em matérias visíveis. Há certa reciprocidade entre as formas, mas não correspondência. É no interior desta rede flexível e em desequilíbrio que se constituem os saberes, entrelaçando o visível e o enunciável, de modo a distribuir os sujeitos e objetos que podem falar/ser falados e ver/ser vistos.

Para voltar aos termos de Deleuze e Guattari, o expresso de um enunciado é um atributo incorpóreo que, todavia, é atribuído a um corpo. Nesse sentido, as escolhas que afetam a economia de um país (o que se passa antes) e seus efeitos, como o desemprego e a perda de renda (o que se passa depois), são ações que afetam os corpos. Mas a transfiguração da crise econômica em um problema fiscal é um atributo incorpóreo, uma palavra de ordem que instantaneamente se atribui à crise, que passa a ser resultado do regime fiscal expansivo, produzindo efeitos concretos, como a redução do financiamento das políticas sociais.

Para os nossos propósitos, importa reter as relações entre matéria e enunciado a partir da ideia de que o sentido irrompe como resultado da interação de causas corporais, mas como um efeito heterogêneo. Há uma lacuna entre as duas dimensões. De um lado, tem-se a mistura corporal gerativa de causas e efeitos (ZIZEK, 2017, p. 180). A efetuação gera a sucessão de dois estados de coisas (antes-depois). De outro, a superfície incorporal dos efeitos puros, a linguagem recolhendo a diferença desse estado de coisas, o instante da sua disjunção, produzindo o sentido na medida em que separa e encadeia séries de “palavras e coisas”⁴.

4 Dizer “o punhal corta a carne” é exprimir uma transformação incorporeal que difere da mistura dos corpos (quando o punhal corta efetivamente a carne, gerando a sucessão do estado de coisas (ZOURABICHVILI, 2004, p. 16).

Esta abordagem é produtiva para compreender as relações entre matéria econômica (por exemplo, a austeridade afetando a economia e a efetivação de direitos) e o enunciado que a expressa, convertendo a crise econômica em excesso de despesas. Há aí uma dupla diferenciação, da qual nasce o sentido: o acontecimento é aquilo que, na linguagem, distingue-se da proposição e, no mundo, distingue-se do estado de coisas. Sob essa chave, importa reter como irrompem formas de expressão e formas de conteúdo, que se relacionam para atribuir sentido às coisas. É sob esse contexto que o dado fiscal pode ser tomado como uma maneira de reunir formas “daquilo que se vê” e “o que se diz sobre o que se vê”, convertendo a ação estatal em excesso a conter.

Aqui vale introduzir alguns conceitos de Jaques Rancière (2017). Num registro um pouco distinto do aplicado por Foucault, Rancière defende que a política não é, em primeiro lugar, exercício de poder. A primeira questão política seria saber que objetos e sujeitos são visados pelas instituições e leis, quais sujeitos estão aptos a designar os objetos e falar a respeito deles. Política, na acepção de Rancière, seria a reconfiguração dos âmbitos sensíveis nos quais se definem objetos comuns (RANCIÈRE, 2017, p. 59). A política romperia com a evidência do sensível, com aquilo que Rancière nomeia como “ordem policial”, que distribui indivíduos entre o público e o privado, o visível e o invisível, a palavra e o ruído.

Rancière designa a partilha do sensível como o sistema de evidências, de formas, determinando o que se dá a sentir pelo recorte dos tempos e espaços, do visível e do invisível, da palavra e do ruído, configurando simultaneamente o comum (o sentido partilhado) e a repartição dos espaços, tempo e atividades. Ela define o que se vê e o que se pode dizer sobre o que é visto, bem como quem tem a competência de fazê-lo (RANCIÈRE, 1996).

A política é aquilo que rompe com a ordem policial, antevendo as relações de poder na evidência dos dados sensíveis. Ela produz uma ruptura na distribuição dos espaços e competências, inventando uma instância de enunciação capaz de redesenhar o espaço do comum. Trata-se de um trabalho de ficção que reconfigura o sensível, correlacionando o que não estava correlacionado, mostrando o que não se via, fazendo ouvir como palavra o que era ruído, enfim, constituindo uma paisagem inédita do visível e, principalmente, construindo novas relações entre as palavras e as formas visíveis.

É produtivo transportar a ênfase de Rancière nas configurações do sensível para os atos de Estado, mirando especialmente a maneira como são elaboradas as estatísticas oficiais. Sob a chave aqui exposta, um sistema de informação é um dispositivo espaço-temporal no interior do qual palavras e formas visíveis são reunidas em dados comuns, em maneiras de perceber e constituir sentidos (RANCIÈRE, 2017). Isto é, o dado não representa uma realidade que lhe é exterior, antes constituindo maneiras de associar palavras e formas visíveis e fixando um “senso comum”.

Sob essa perspectiva, pode-se afirmar que o Novo Regime Fiscal, instituído

pela EC 95/2016, constitui uma configuração do sensível, ao encadear questões econômicas e despesas públicas de determinado modo. A EC 95 efetua um novo recorte temporal na relação entre as políticas públicas e o orçamento, pelo qual os atos de Estado passarão a ser vistos a partir da pressão que exercem no teto de gastos, que veda qualquer crescimento real da despesa. O próprio ritmo de execução das políticas públicas passa a se submeter ao teto de gastos. À luz do Novo Regime Fiscal, o espaço de possibilidades do financiamento das políticas públicas se converterá em uma medida, em um dado que permite percebê-las sob a forma da pressão exercida sobre o teto.

O Novo Regime Fiscal também constitui um recorte espacial que redistribui os papéis do Estado, bem como os “seres falantes”, capazes de interpretar a crise e as ações necessárias para superá-la. Por outro lado, os usuários das políticas sociais serão o objeto do ajuste; sua palavra não será matéria de atenção pública, tendo em vista que a austeridade faz ver (sob a forma enunciável do limite imposto à despesa) o direito social como excesso. Portanto, o teto de gastos cria uma configuração do visível, do dizível e do pensável, redistribuindo os seres em torno de uma nova associação entre direitos sociais e seu financiamento.

Não se trata de um conflito de ideias que atravessa as políticas públicas, mas do fato de que, diante de certa organização do sensível, determinados objetos e sujeitos sequer são percebidos como partes que integram o espaço público. Afinal, para efeito do caso em tela, a decisão alocativa é tragada por uma regra que pré-define o valor global das despesas, mesmo que haja crescimento das receitas. De certa maneira, é como se o teto de gastos tornasse o conflito distributivo invisível ou pelo menos subsumido às regras que pré-definem o volume de gastos considerado regular. Em outros termos, o conflito distributivo é sequestrado pela burocracia fiscal, que passa a ser o agente que expressa o teto de gasto como fronteira da ação regular do Estado.

A EC 95 constitui objetos e enunciados que permitem encravar no tecido do sensível a percepção do Estado como algo a conter, interditando a ideia de orçamento como instrumento de financiamento de direitos. Voltando aos termos anteriores, a EC 95 é um dito, é o expresso de um enunciado que produz uma transformação incorpórea, pela qual a despesa pública passa a ser um excesso. Ela é algo que se atribui aos corpos, que recorta a matéria econômica, de modo a constituir um esquema avaliativo da economia, uma maneira de percebê-la em função do regime fiscal adotado.

Vale-se, para tal finalidade, de um conjunto de medidas, de indicadores fiscais (dívida pública, déficit primário, risco país, entre outros) que fazem a despesa aparecer como um constrangimento ao teto, como uma pressão que se exerce contra a forma enunciável do limite de gasto acima do qual a despesa será classificada como irregular (transformação incorpórea instantânea). O que há aqui é uma operação pela qual o próprio dado – o teto instituído pela EC 95 – encadeia a palavra (a sentença que inclina a despesa pública ao controle) e a matéria econômico-social (a dinâmica

da economia, os direitos sociais e seu financiamento).

É nesse sentido que o limite da EC 95 permite ver o Estado como algo a reformar, como objeto a ser ajustado, diante de uma realidade econômica inexorável. Por essa razão, o Novo Regime Fiscal, mediante uma nova configuração do sensível, redistribui os lugares e as vozes em torno da superfície do público, criando associações que subordinam o financiamento das políticas públicas ao controle da despesa.

Novamente, cabe lembrar que, seguindo Deleuze e Guattari, pode-se pensar na mistura de corpos, na maneira como eles se repelem, se combinam etc. Assim, a austeridade e a economia não cessam de se misturar. A redução de despesas sociais, sem dúvidas, produz efeitos econômicos, assim como a crise reduz as receitas necessárias ao financiamento do gasto social. Por outro lado, as transformações incorpóreas se indexam ao estado de coisas, transformando matéria em sentido, conteúdo em expressão. É assim que a matéria econômica ganha forma de conteúdo apenas quando articulada aos enunciados que nela intervêm, achatando o bem-estar social em controle das despesas.

Para tanto, é central o papel dos indicadores fiscais em fixar uma nova forma de apresentação sensível; isto é, eles fundam uma nova relação entre o visível e sua significação, entre a palavra que expressa o público (o limite de gastos) e as políticas sociais como excesso a conter, incidindo sobre o financiamento de direitos. O dado distribui os sujeitos entre os que nomeiam o ajuste como condição de saída da crise e os que são objeto do sacrifício.

É nesse nível – do dado enquanto produtor da evidência sensível – que se pode antever as relações de poder, definindo, em particular, como se distribui o orçamento público. Sob a EC 95, o financiamento dos direitos aparece como pressão exercida sobre o teto de gastos, materializando um giro fiscal radical que divide os sujeitos no espaço público entre os que detêm a competência técnica para definir o interesse coletivo como controle de despesas, especialmente as sociais, e os que são objeto do ajuste fiscal.

5 | CONCLUSÃO

A competição em torno dos atos estatais envolve a afirmação de outras configurações do sensível, isto é, novas maneiras de encadear o social e o fiscal, nas quais o usuário das políticas sociais já não apareça como a variável de ajuste de uma lógica econômica que transforma o sacrifício em racionalidade de governo (BROWN, 2015). Se a política é feita da construção de novos mundos – conforme Rancière –, é fundamental que se criem objetos de litígio, abrindo espaços em que as demandas populares possam aparecer. E essas demandas devem incidir sobre as práticas estatais, transmutando-se em linguagem pública, em inscrição de direitos nas rotinas burocráticas, por mais fugazes que eles sejam.

Retomando a questão do financiamento do SUS, numa conjuntura desfavorável à afirmação de direitos, é decisivo que irrompam novas esferas em que o não-lugar (os sem-direito, os excluídos do orçamento público e assim por diante) possa pleitear um lugar na realidade do público. É assim que, paradoxalmente, a comunidade de iguais nasce dos que não têm lugar, dos que não falam, não são “racionais”, não entendem tecnicamente sobre as matérias econômicas.

Em outras palavras, é necessário problematizar a regulação dos seres falantes acerca dos problemas públicos. Essa compreensão deve ser estendida até os atos estatais, aos dados, aos sistemas de informação, pois eles produzem configurações do sensível que distribuem os sujeitos entre os que nomeiam a crise e os que são objeto do ajuste fiscal, cuja demanda por mais serviços públicos se torna mero ruído, fixando-os como “uma parte sem parte” na partilha do sensível.

Ao fazê-lo, pode-se converter o espaço de litígio em torno do orçamento público em luta pela afirmação de novas maneiras de associar formas de conteúdo e formas de expressão, abrindo o espaço do público a novos sensíveis, sujeitos e objetos. Trata-se, portanto, de lutar por outra repartição entre a palavra e o ruído, entre o objeto de atenção pública e o problema privado, entre o visível e o invisível.

Compreender as relações entre a produção do sensível (a construção do dado e da informação) e a competição pelo controle do orçamento público é uma dimensão central para os estudos sobre políticas públicas e os encadeamentos entre regimes fiscais e financiamento de direitos sociais. O que é especialmente relevante no contexto brasileiro, diante de uma regra fiscal que torna invisível o próprio conflito distributivo, pois veda o repasse dos ganhos de renda para o financiamento de políticas sociais.

Segundo a leitura pós-estruturalista aqui desenvolvida, o ponto é entender como o dado produz uma realidade aparente, na medida em que combina um modo de apresentação sensível e um regime de interpretação dos dados. Sob essa chave, as formas de conteúdo (o que se vê em termos de matéria pública: a demanda por serviços públicos, a economia, a pobreza, os déficits sociais) só passam a compor o espaço sensível quando articuladas a formas de expressão (o que se diz acerca do que se vê).

Não existe matéria econômica que não seja atravessada por enunciados – sendo o Estado um produtor privilegiado de atos de nomeação, ou, para retomar os termos anteriores, de transformações incorpóreas atribuídas aos corpos, conferindo-lhes caráter oficial (o decreto, a sentença e assim por diante). Daí a necessidade de se incidir sobre os atos estatais de modo a superar o regime sensorial da austeridade fiscal, constituindo um tecido sensível (e aqui a forma de dispor os dados faz toda a diferença) que enfatize o caráter público de políticas universais e redistributivas, ancorado na produção da informação que assenta nas práticas institucionais um espaço de possibilidade para os dizíveis e visíveis públicos. É nesse espaço – da produção das aparências – que se trava a luta pelo financiamento adequado do SUS.

REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, P. Sobre o Estado. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BROWN, W. Revisando Foucault: homo politicus e homo oeconomicus. In: Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution. Cambridge: The MIT Press, 2015.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DELEUZE, G. Foucault. São Paulo: Editora Brasiliense, 2013.
- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. Mil platôs - vol. 2. São Paulo: Editora 34, 2011.
- FOUCAULT, MICHEL. Nascimento da biopolítica. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- MORETTI, B.; MELO, E. B. B. DE; SANTOS, E. CF 30 anos: o (des)equilíbrio entre a questão fiscal e os direitos sociais em quatro tempos. In: CARDOSO JR., J. C. (Ed.). 30 anos da Constituição Federal Brasileira: Notas para um obituário precoce (1988/2018). Brasília: Frente Amplia de Trabalhadoras e Trabalhadores do Serviço Público pela Democracia, Articulação Nacional das Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável e Plataforma Política Social – Caminhos para o Desenvolvimento, 2018. p. 117–24.
- RANCIÈRE, J. O desentendimento. São Paulo: Ed. 34, 1996.
- RANCIÈRE, J. O espectador emancipado. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017.
- ZIZEK, S. Interrogando o real. São Paulo: Autêntica, 2017.
- ZOURABICHVILI, F. O vocabulário de Deleuze. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

DESIGUALDADE SOCIAL E INSUFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE À POBREZA

Francisco Mesquita de Oliveira

Professor Associado no Departamento de Ciências Sociais, nos Programas de Pós-graduação em Sociologia (acadêmico) e Pós-graduação em Gestão Pública (profissional) da Universidade Federal do Piauí - UFPI – Brasil.
mesquita@ufpi.edu.br

RESUMO: O presente trabalho analisa o fenômeno da desigualdade social no Brasil e a construção de condições de igualdade de oportunidades por meio das políticas públicas (MILLER, 1996) no início do século XXI. A pesquisa apoia-se no método qualitativo de análise da produção teórica mais recente no âmbito das ciências sociais. Dá-se ênfase às ações de diminuição da pobreza no atual período democrático brasileiro, mas o estudo observa que desde o período colonial até a modernização do Estado é praticado postura de indiferença com as desigualdades sociais (FERNANDES, 1978; FREYRE, 1978). Somente nos anos de 1930, no Brasil, foram instituídas as primeiras políticas públicas de direitos sociais, as quais impactam na diminuição da desigualdade social, com as políticas de direitos trabalhistas do governo do então Presidente Getúlio Vargas. No período do regime político de governos autoritário (1964-1985) o fenômeno da desigualdade social cresceu expressivamente e não recebeu a

atenção adequada, pelo contrário, o problema foi tratado como caso de polícia, a pobreza era caso de segurança e não de instituição de políticas sociais. Entre os anos de 1980 e 1990, com o processo de redemocratização política, governos mais flexíveis e maior participação da sociedade civil organizada na gestão do Estado, gestores públicos e lideranças sociais colocam na agenda pública-estatal a discussão de políticas públicas de enfrentamento da fome, da pobreza e da desigualdade social, por meio da implementação de políticas públicas. No início do século XXI, são várias às formas de enfrentamento das desigualdades sociais com programa de renda mínima, política de cotas para famílias em situação de vulnerabilidade, tarifa social de serviços públicos e investimento na qualificação profissional de setores da população empobrecida e estratégias de combate à pobreza extrema. Por fim, o estudo apresenta duas conclusões: na primeira, as desigualdades sociais que causam a pobreza extrema brasileira configuram-se um problema social estrutural e; na segunda, os esforços dos governos, na última década, ainda não foram suficientes para erradicar a pobreza e a miséria e avançar na construção de um Estado brasileiro de bem-estar social.

PALAVRAS-CHAVE: Desigualdade social. Exclusão social. Pobreza. Políticas públicas.

SOCIAL INEQUALITY AND THE UNEFICIENCY OF PUBLIC POLITICS IN THE FIGHT AGAINST POVERTY

ABSTRACT: This article analyzes the phenomenon of social inequality in Brazil and the construction of equal opportunity conditions through public policies (Miller, 1996). The research is based on the qualitative method for the analysis of the most recent theoretical production in the social sciences on the phenomenon of social inequalities. Emphasizing the actions of poverty reduction in the current Brazilian democratic period, this study observes that from the colonial period until the modernization of the Brazilian state experience a stance of indifference with inequalities (FERNANDES, 1978; FREYRE, 1978). Only in the 1930s, in Brazil, the first public policies of social rights were instituted, which impacts on the reduction of social inequality, with the labor rights policies built in the government of the then President Getúlio Vargas. During the period of the authoritarian political regime of governments, between 1964 and 1985, the phenomenon of social inequality grew significantly and did not receive adequate attention. On the contrary, the problem was treated as a police case, poverty was a security case and not an institution. of social policies. Between 1980 and 1990, with the process of political re-democratization, more flexible governments and greater participation of organized civil society in state management, public managers and social leaders put on the public-state agenda the discussion of public policies to fight hunger, poverty and social inequality through the implementation of public policies. At the beginning of the 21st century, there are many ways to address social inequalities through a minimum income program, quota policy for vulnerable families, social tariffs for public services and investment in the professional qualification of impoverished sectors of the population, strategies experienced in combating extreme poverty. Finally, the study presents two conclusions: first, the social inequalities that cause extreme poverty in Brazil are a structural social problem and; Second, the efforts of governments in the last decade have not yet been sufficient to eradicate poverty and misery and advance the construction of a Brazilian welfare state.

KEYWORDS: Social Inequality. Social exclusion. Poverty. Public policy.

1 | CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O fenômeno *desigualdade social*, na realidade prática e conceitualmente, como categoria analítica, não é novo. Na Revolução Francesa de 1789, por exemplo, o lema “Liberdade, Igualdade e Fraternidade” impulsionou o movimento revolucionário numa cabal demonstração de que à época, na França, não existia igualdade política, econômica e social entre os indivíduos.

O conceito de igualdade, como parâmetro de análise sobre as origens das desigualdades econômicas, políticas e sociais entre os indivíduos foi insistente objeto de análise dos pensadores contratualistas e fundamentadores do pensamento liberal burguês, como Hobbes, em “Leviatã”; Locke, em “Dois tratados sobre o governo”, e

Rousseau, em “O contrato social” (FERREIRA, 2003).

A busca pela superação da desigualdade social na sociedade moderna vem sendo abordada sob duas perspectivas: a ideia de igualdade absoluta (igualdade total na situação socioeconômica dos indivíduos) e igualdade realtiva (igualdade de oportunidades a todas as pessoas da sociedade). A absoluta é irrealizável, uma utopia, devido à natureza de insatisfação das pessoas em acumular bens, dinheiro, poder, riqueza e, por isto mesmo, uma permanente disputa entre indivíduos, expressada pela máxima *medida de encher nunca enche*. A igualdade relativa torna-se possível à medida que os grupos sociais menos favorecidos conquistam mais direitos; e estes se traduzem em políticas públicas de distribuição de renda, gerando equidade social (DIAS, 2001; GIDDENS, 2005). Equidade social é a justa distribuição de renda (riqueza produzida pelo trabalho) na sociedade, compreendida como o direito de as pessoas participarem não “só da atividade política e econômica, mas também o direito de contar com os meios de subsistência (adequada segundo suas necessidades) e com o acesso a um conjunto de serviços públicos que permitam manter um nível adequado de vida” (WOLFE *apud* DIAS, 2001, p. 152).

No Brasil, a desigualdade social está presente desde seu surgimento, em diversas dimensões (política, econômica, social, racial, regional e cultural) e de forma exasperada ao longo do tempo. No período colonial, por exemplo, impôs-se o modelo econômico escravocrata, no qual o escravo era a principal mão de obra e, por ser ele um “objeto” comprado, não tinha participação na renda do seu trabalho. Os demais trabalhadores pobres foram excluídos já na divisão das terras brasileiras; pela Lei de Terra (1850) negros, índios e pobres não recebiam terra para trabalhar. No primeiro período republicano (1889-1930), o país adotou o modelo econômico agroexportador, que fortaleceu sobremaneira o nascente capitalismo brasileiro com trabalho assalariado nas fazendas de café e nas primeiras indústrias têxteis e tipografias. O valor e o tempo do trabalho assalariado não eram regulamentados, cabia ao empregador determinar esses fatores. O modelo político era oligárquico, com oligarquias rurais aliadas à nascente burguesia industrial urbana; a pobreza e desigualdade social eram casos de polícia (FERREIRA, 2003).

Entre 1930 e 1964, o Brasil viveu um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico capitalista, acelerou-se o processo de implantação e consolidação industrial em várias áreas: metalurgia, automobilística, química, petroquímica, alimentícia, eletrodomésticos, entre outros. Nesse período apareceram políticas públicas visando minimizar a desigualdade social através de uma política de salário mínimo, aposentadoria, regulamentação da jornada de trabalho, cuidados mínimos com a saúde do trabalhador, planos habitacionais destinados a grupos de pessoas, sob a responsabilidade do Estado. O modelo político, aos poucos, passou do oligárquico ao populista, de Getúlio Vargas (1930), instalou-se o Estado Novo (1937-1945) e a democracia política (1946-1963). O modelo econômico foi do nacional desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek às políticas de reformas de base de

João Goulart (1963) (FERREIRA, 2003).

A questão social nesse período mudou: os trabalhadores organizaram-se para garantir mais direitos sociais e rendimentos salariais. No entanto, os altos rendimentos capitalistas ficaram concentrados nas mãos da elite industrial, a massa de trabalhadores tinha baixos salários, o êxodo rural, pela ausência de políticas públicas para o campo, encheram as cidades de desempregados e aumentou sobremaneira os índices de pobreza no país. No início dos anos 1960, com a construção de Brasília, instalou-se uma crise nas finanças públicas que obrigou ao endividamento externo do Brasil e criou uma instabilidade política que desembocou no golpe de estado pelos militares em 1964. Nos governos militares (1964-1985), o modelo político era totalitário; o econômico, chamado por alguns de desenvolvimento com segurança, sustentou-se no tripé capital nacional, capital estrangeiro e Estado empresarial autoritário; e a desigualdade social agravou-se, a organização dos trabalhadores e os movimentos sociais foram tratados, novamente, como caso de polícia e questão de Estado (FERREIRA, 2003).

Mas, o contrário da desigualdade é a igualdade social, que, no plano teórico, consiste na ideia de as pessoas terem condições socioeconômicas o mais próximo possível da igualdade em várias áreas: educação, saúde, trabalho, oportunidade de consumo, utilização de bens de lazer, entre outros (MILLER, 1996). No plano prático, quanto menos diferença social entre as pessoas, grupos e classes sociais, maior será a superação das carências materiais e haverá mais efetivação de direitos humanos fundamentais.

Ao longo do tempo, mais na teoria que na prática, a questão da igualdade social tem sido tratada como construção de condições de igualdade de oportunidades às pessoas no acesso aos bens produzidos pela força de trabalho na sociedade. Nesse sentido, é defendido que as pessoas deveriam ter as mesmas condições de oportunidades, ou seja, as mesmas possibilidades de construir social e economicamente suas vidas. A educação de qualidade e universal pode ser um vigoroso processo de construção da igualdade de oportunidades. Trata-se, pois, dos três ciclos da educação: infantil, fundamental e superior. Garantir o ciclo completo de formação da população é conferir-lhe condições reais de construção de sua vida de forma mais igualitária e justa. Mas, a quem cabe oferecer a educação de qualidade à população? A resposta é trivial: ao Estado; Estado compreendido não somente enquanto correlação de força entre grupos, mas também enquanto instituição que realiza políticas públicas; e a ele cabe essa tarefa por três motivos: primeiro, porque é ao Estado que todos os cidadãos contribuem economicamente com impostos; segundo, pelo fato de o Estado ser a instituição de maior responsabilidade com o desenvolvimento da sociedade; e terceiro, o processo de desenvolvimento social e econômico não dispensa a ação do Estado, que funciona como mola propulsora do desenvolvimento.

O processo de criação de igualdade de oportunidades implica extinção

de privilégios, de discriminação, de preconceitos racial, econômico e de sexo presentes na sociedade, quase sempre tolerados pelo Estado. A existência desses condicionantes, em si, constitui barreiras limitadoras de mobilidade econômica de grupos sociais (MILLER, 1996). Nesse caso, o Estado, ao invés de permitir privilégios e preconceitos, deveria coibi-los, criar e discrionar equitativamente as oportunidades de crescimento socioeconômico das pessoas de modo a garantir condições de igualdade de oportunidades a todos.

A educação de qualidade, não resta dúvida, é um processo adequado à criação de condições de igualdade de oportunidades na sociedade brasileira que, desde sua origem, é extremamente desigual. A educação de qualidade é mais que apreender as operações principais de matemática, ler e escrever, é também saber ler a realidade, compreender a trama social, política e econômica, ter espírito crítico, aperfeiçoar-se em uma profissão pelas suas aptidões, capacidades e competências, educar-se para ser cidadão. Como diz Paulo Freire (apud VIEIRA, 2012), educação para a desigualdade social é educação para libertação. No entanto, isto implica na formação completa do educador; na mudança de concepção de professor; na valorização do educador em todos os aspectos; nas condições adequadas ao exercício de educar; na gestão participativa das instituições de ensino; e no acesso e uso das tecnologias.

Essa possibilidade, entretanto, na prática, tem-se mostrado difícil; basta lembrar, por exemplo, os altos índices de analfabetismo da população brasileira com 15 anos ou mais de idade, ao longo do século XX e na primeira década do XXI: em 1920, o índice de analfabetismo chegava a 65% da população; em 1979, era 33,60%; em 1980, 25,50%; em 1991, 20,10% e, no ano 2000, ainda era 13,60% dos brasileiros adultos. Hoje, conforme a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), sobre dados de 2012, esse índice ainda é de 8,7%, cerca de 13,2 milhões de pessoas. Tal realidade indica que a educação, ao longo do tempo, não foi oferecida como mecanismo de criação de igualdade de oportunidades. Prosseguimos agora com o debate do desenvolvimento econômico, ponto-chave no debate da desigualdade social no Brasil.

2 | DESENVOLVIMENTO SEM DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Neste tópico, trabalha-se com as consequências do modelo de desenvolvimento econômico implementado entre as décadas de 1970 e 1990, dando continuidade ao explicitado acima sobre a insistência da desigualdade social no percurso da história brasileira. Em 1974, por exemplo, o salário mínimo tinha metade do poder de compra do ano de 1960. Em contrapartida, nos anos do milagre (1968-1973), a taxa de crescimento econômico do Brasil ficou entre 10% e 14%, em momento de pico, e a indústria de transformação cresceu quase 25%, mas o salário mínimo, entre 1965 e 1974, manteve-se na média anual, com apenas 69% do poder aquisitivo do ano de 1940 (BOCCHINI, 2014). No regime político autoritário não havia espaço para expressão

de organizações sociais, de lutas pelos direitos dos trabalhadores e da população pobre e a questão social era tratada como caso de polícia. Mesmo assim, como o país passaria por um ciclo virtuoso de crescimento econômico, a desigualdade social não se tornaria dramática, como veio a ocorrer nos anos 1980 e 1990. Aos poucos, o regime político autoritário foi forçado a, lentamente, caminhar para a democracia e, em um colégio eleitoral, em 1985, após mais de 20 anos de autoritarismo, elegeu-se um presidente civil.

Na tentativa de conter a crise econômica e os ciclos inflacionários desenfreados, entre 1986 e 1990 foram administrados cinco planos econômicos nos governos de Sarney e de Collor de Mello. A inflação nesse período chegou a cifras sem precedência na história do país: em 1984, antes do Governo Sarney, ela estava em 250% ao ano; mesmo após quatro planos econômicos no governo de Sarney, em 1989, a inflação chegou a 1.764,86% ao ano, média de 147% ao mês. Em junho de 1994, último mês antes do Plano Real, nos primeiros 15 dias, a inflação estava em 47,43% (PASSARELLI, 2011).

Dados estatísticos desse período mostram as consequências do processo inflacionário, da alta concentração de renda entre os mais ricos e do empobrecimento dos mais pobres: “em 1992, os 10% mais ricos tinham 45,8% da renda nacional, enquanto que, em 1999, os 10% mais ricos passaram a ter 47,4% dessa mesma renda” (FERREIRA, 2003, p. 137). Utilizando dados oficiais sobre os índices de pobreza, Ferreira (2003, p. 138-139) indica que “1% mais rico da população do Brasil, que tinha 11,9% da renda nacional em 1960, passou a ter 16,9% em 1980” e, considerando “os 5% mais ricos, sua participação subiu de 28% para 37,9% no mesmo período, enquanto a dos 50% mais pobres caiu de 17,4% para 12,6.”

Foi a sociedade, por meio dos movimentos sociais, quem buscou saída para esse problema que se tornou crônico. O problema da pobreza passou a mobilizar pessoas em movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e pastorais da igreja católica. Dois exemplos expressivos da atuação da sociedade por meio dessas organizações ajudam a entender o desenrolar do problema daí para frente: a Pastoral da Criança e a Campanha Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida. A Pastoral da Criança é uma organização de pessoas, principalmente mulheres, organizadas pela ação social da igreja católica, fundada em 1983, com objetivo de promover o desenvolvimento integral de crianças pobres e diminuir o alto índice de mortalidade infantil. Ela tem expressivos grupos de voluntárias organizadas em todos os estados da federação e funciona como um serviço social da igreja em apoio à maternidade e à infância de famílias pobres. Desde os anos 1980 até a atualidade, a pastoral realiza serviço de orientação às mães no cuidado materno-infantil através de agentes da pastoral que visitam os domicílios, orientam e acompanham o desenvolvimento de crianças e mulheres gestantes (PASTORAL DA CRIANÇA, 2013). A Campanha Contra a Fome, a Miséria e Pela a Vida surgiu em 1993, animada e coordenada pelo sociólogo Herbert José de Sousa (Betinho), foi uma resposta da sociedade civil à

grave crise social exposta no Mapa da Fome, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), uma pesquisa realizada em 1993, em que o instituto constatou a existência de mais de 32 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza, isto é, vivendo com valores de menos de um dólar por dia (BURITY, 2005).

A Campanha, que depois passou a ser chamada de Ação da Cidadania, ao longo dos anos realizou várias atividades de arrecadação e distribuição de alimentos a pessoas pobres;¹ organizou milhares de comitês de voluntários em 22 estados da federação, mobilização de empresários, articulação de organizações parcerias em torno do problema da fome;² e, o principal, no governo do então presidente Itamar Franco (1992-1994), colocou na agenda do poder público o problema da fome e da desigualdade social. Essa atitude fez o Governo criar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), junto ao Gabinete da Presidência da República, para discutir e propor políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no Brasil. Igualmente importante, nesse mesmo período, foi a sancão da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas).³ A partir dessas iniciativas, milhares de ONGs e movimentos sociais articulados com a Ação da Cidadania colocaram em pauta o debate sobre a fome e o combate à pobreza. Em 1994, o Consea articulou a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, com participação da sociedade civil, para debater as causas da fome e diretrizes da segurança alimentar. No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Consea foi extinto (como outros órgãos de assistência social) e deu lugar ao Conselho do Comunidade Solidária, que criou a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (PERES, 2005).

Na área social, o Governo FHC criou, em 1995, o programa Comunidade Solidária e, por meio dele, articulou programas sociais para atender a famílias que viviam na extrema pobreza, com pequena ajuda financeira. Os principais programas sociais executados no âmbito do Comunidade Solidária foram: Vale Gás; Bolsa Alimentação; Bolsa Escola; Erradicação do Trabalho Infantil e Brasil Jovem, que o governo repassava às famílias, cadastradas pelo governo, com renda *per capita* de até meio salário mínimo mensal, um valor variável entre R\$ 15,00 e R\$ 65,00 por mês. Em alguns programas, o valor era condicionado a beneficiar só até três crianças por família, com 15 reais cada, a exemplo do Bolsa Alimentação. Apesar de o programa articular várias iniciativas do Governo na área da complementação de renda, o Comunidade Solidária não galgou expressivos resultados na diminuição da pobreza, pois focou a ação nos setores mais vulneráveis da população e de forma

1 “Entre 1993 e 2005 foram arrecadadas 30.351 toneladas de alimentos em todo o Brasil, beneficiando 3.035.127 famílias. Entre 2006 e 2010 foram distribuídos 2.300.000 brinquedos e 500.000 livros em todo o País.” (AÇÃO DA CIDADANIA, 2014, n.p.).

2 O problema da fome no Brasil foi amplamente discutido por Josué de Castro, entre os anos 1930 e 1960, quando, como pesquisador, escreveu o clássico livro “Geografia da Fome”, publicado em 1946 (cf. CASTRO, 1992).

3 A Loas (lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993) foi sancionada pelo presidente Itamar Franco para orientar as ações da Secretaria de Assistência Social e, como o Consea, resultou de ampla discussão e mobilização da sociedade brasileira para o efetivo combate à pobreza (BRASIL, 1993).

setorizada, como prescreve o neoliberalismo, sem atingir o universo da população que vivia na miséria (BURITY, 2005).

Em que pese a mudança de foco em relação ao Governo Itamar sobre o problema da fome, o esfriamento da mobilização social - dada a postura do Governo em transferir responsabilidade na execução de políticas sociais à sociedade - o debate sobre a questão da fome e da pobreza continuou no âmbito do Comunidade Solidária. Devido às razões acima, a eficácia dos programas sociais do Comunidade Solidária foi baixa e a diminuição da miséria foi inexpressiva (PERES, 2005).

O índice de Gini, padrão internacional que mede a desigualdade social, nesse período, indicava a magnitude da desconcentração de renda tão somente de 1,89%. Em 1995, ele apresentava indicador de concentração de renda de 0,5987; oito anos depois, em 2002, este indicador estava em 0,5874, diferença muito pequena (IPEA, 2014).

O maior ganho no processo de mobilização da sociedade e articulação com os governos de Itamar e de FHC em torno desse problema, a meu ver, não foi ajuda com alimentação a milhões de famílias e repasses em dinheiro do Governo num valor quase simbólico (que tiveram seu valor, não resta dúvida), mas foi sim possibilitar à sociedade brasileira assumir a causa da fome como um problema social grave e, ao Estado, assumir, ao menos em parte, responsabilidade com implementação de políticas sociais, ainda que em uma visão neoliberal de políticas sociais compensatórias.

A partir das mobilizações da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela a Vida, milhares de articulações locais de pessoas e atores coletivos da sociedade civil foram viabilizadas em todo o Brasil, formando ampla rede de solidariedade. Essa mobilização gerou uma opinião pública nacional de que a fome e a miséria são problemas sociais graves, de responsabilidade pública, com correlação direta na concentração de renda, em consequência dos modelos de desenvolvimento econômico, e solução para eles cabe ao Estado e à sociedade.

3 | O ESTADO PELO DESENVOLVIMENTO, CONTRA A FOME E A MISÉRIA

O governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva (Lula) (2003-2010) investiu em duas frentes de atuação: política de desenvolvimento econômico, com o Estado como indutor do processo; e investimento e criação de políticas de desenvolvimento social de combate à fome e à miséria. Na área econômica, uma medida relevante e imediata do governo se consistiu na criação do Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social⁴ (CDES) - um “órgão de consulta da Presidência à sociedade civil, ao mesmo

4 O CDES tem a missão de propor “I- [...] políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento; II - apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados” (BRASIL, 2003).

tempo em que um canal institucionalizado de negociação de pactos entre diferentes atores societários e o governo, em relação à agenda das reformas econômicas, políticas e sociais" (FLEURY, 2006, p. 79). O CDES contempla representação da sociedade civil e governo, reunindo três segmentos (empresários, trabalhadores e governo) na concertação de pactos pelo desenvolvimento econômico e social do país. Ao longo de 10 anos, o CDES concentrou-se nos seguintes eixos: agenda para o desenvolvimento; estratégias para o desenvolvimento; e agenda nacional do desenvolvimento. No Governo Lula, os grandes projetos de desenvolvimento econômico e social foram objetos de debates do Conselho (BRASIL, 2010).

Em janeiro de 2007, pelo decreto n. 6.025, o Governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - conjunto de políticas de estímulo ao crescimento econômico, com previsão de investimento da ordem de R\$ 503,9 bilhões até o ano de 2010. O PAC articulava todas as ações de investimento em infraestrutura de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos do Governo. Para coordenar o programa, foi constituído um comitê gestor interministerial para planejar e monitorar as obras. Em agosto de 2007 o comitê apresentou um balanço e registrou 2.014 ações; destas, 60% estavam em estágio de obra; 40% em licenciamento ou licitação; e avaliou o rendimento do mesmo satisfatório (BRASIL, 2010). Com razoável desempenho na arrecadação do Estado, nas parcerias com o setor privado, desembolso dos recursos, execução de obras planejadas, não obstante as críticas do Tribunal de Contas da União (TCU), "de obras superfaturadas", crítica da oposição de que o programa era eleitoreiro (lançado na conjuntura pré-eleitoral das eleições municipais de 2008), o governo manteve o programa com monitoramento sistemático do comitê (LOPES, 2010).

Em março de 2010, o governo lançou o PAC 2, que previa recursos de R\$ 1,59 trilhões de investimentos para um amplo conjunto de obras de transporte, energia, meio ambiente, saúde, área social e habitação. Tais investimentos na infraestrutura do país resultou em impacto positivo no crescimento econômico e na oferta de emprego em vários setores da economia, como indústria, construção civil, comércio, serviços etc. (BRASIL, 2014d).

A média do "crescimento (do PIB) nos dois mandatos do presidente [Lula] ficou em 4,60%" (SPITZ, 2011, n.p.). O crescimento de 2010, bem como a média em todo período daquele governo, foi resultado dos expressivos investimentos públicos articulados no PAC. Segundo Curado (2011, p. 93), no "primeiro trimestre de 2003 a relação Investimento/PIB era de 16,23%. No terceiro trimestre de 2008, antes dos efeitos da crise financeira global, a relação chegou a atingir 20,1%. No segundo trimestre de 2010 a relação atingiu 17,85%." No mercado de trabalho, o impacto dessa política econômica foi significativamente positivo:

[...] em janeiro de 2003 a taxa de desemprego era de 11,3%. Em outubro de 2010 a taxa alcançou 6,1%, menor patamar registrado pela série histórica. A retomada do crescimento econômico tem provocado também impactos positivos sobre

o mercado de trabalho brasileiro em diversas dimensões, com destaque para a redução de seu grau de informalidade e para a elevação do rendimento médio real (CURADO, 2011, p. 93).

Na área social, ações de combate à fome e à redução da desigualdade social iniciadas no Governo Itamar, continuadas, algumas, no Governo FHC, foram complementadas e aprofundadas no Governo. Tal como na área econômica, medidas importantes na área social foram implementadas no início do governo; entre elas: criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, reinstalação do Consea e instituição do programa Fome Zero.⁵ Ao referido ministério, coube formular e coordenar implementação da política nacional de segurança alimentar e nutricional com objetivo de garantir, no âmbito do território nacional, o direito humano à alimentação.⁶ O Consea, composto de representantes da sociedade civil organizada, do governo e de observadores, funciona como instrumento de articulação entre governo e sociedade civil, na proposição de diretrizes e ações na área da alimentação e nutrição sob a coordenação do Ministério. A quantidade de ministros de Estado (19), juntamente com o leque de representação da sociedade civil organizada (representação de várias articulações de movimentos sociais, universidade e pesquisadores) no Consea, indica a relevância que este colegiado assumiu no Governo Lula (BRASIL, 2004). O programa Fome Zero, também sob coordenação desse Ministério, reuniu um conjunto de ações públicas de combate à fome, como: Cartão Alimentação (distribuído às famílias para compra de alimentos); Programa de Aquisição de Alimentos (com compras públicas dirigidas para a agricultura familiar); restaurantes populares em várias cidades; e envolvimento da sociedade civil nas atividades do programa (BRASIL, 2003).

Em 2004, foi extinto o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS); uma tentativa acertada do Governo em conferir maior importância à área imprimindo-lhe um caráter de desenvolvimento social, ao invés de assistência pontual e fragmentada, como vinha sendo feito. Nessa linha, o MDS articulou um conjunto de políticas sociais, algumas que vinham do Governo FHC e outras novas, em um amplo programa denominado Bolsa Família,⁷ que incorporou as ações do Fome Zero e unificou as transferências de renda por meio de um único cartão magnético para saques de repasses financeiros.

5 O programa Fome Zero foi concebido pelo Instituto Cidadania de São Paulo, em 2001, lançado em 16 de outubro, Dia Mundial da Alimentação, objeto de proposta da campanha eleitoral a presidente de 2002, do presidente Lula, implantado a partir de 2003, com objetivo de combater a fome e suas causas estruturais e garantir a segurança alimentar aos brasileiros (BRASIL, 2005).

6 O direito à segurança alimentar e nutricional da pessoa humana não é constitucional, ele não está inscrito na Constituição brasileira de 1988, mas é garantido pelos diversos acordos internacionais dos órgãos da Organização das Nações Unidas, em que o Brasil é signatário (BRASIL 2005).

7 O parágrafo único do artigo 1º da lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, de criação do Bolsa Família, apresenta a junção das ações de transferência de renda nesse programa: “[...] especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola [...]”, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA [...], do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação [...], do Programa Auxílio-Gás [...] e do Cadastramento Único do Governo Federal [...]”.

do governo às famílias em situação de insegurança alimentar, beneficiadas pelo programa,⁸ o qual condiciona o benefício ao cumprimento de contrapartidas da família no uso, acesso e assiduidade aos serviços de saúde, educação e assistência social.

As políticas sociais dos governos do presidente Lula tiveram continuidade no Governo Dilma e foram mais aprofundadas focando no grupo de família que ainda viva na extrema pobreza, cujos membros tenham renda *per capita* de até R\$ 77,00 por mês. Para atender a esse segmento da população, o governo de Dilma criou o plano Brasil Sem Miséria,⁹ que articula ações de 22 ministérios, coordenados pelo MDS, em benefício às vítimas da miséria. Após três anos de funcionamento do Plano, o MDS divulgou um balanço com resultados de programas e ações do Brasil Sem Miséria: (a) Pronatec, programa de capacitação técnica de jovens para acesso ao mercado de trabalho, cujos dados do governo indicam que, entre 2011 e 2014, teve “1,319 milhões de matrículas”; (b) microempreendedor individual, onde “9,2% são empreendedores oriundos do bolsa família”; (c) programa crescer, que faz empréstimo a juros reduzidos com orientação técnica para pessoas de baixa renda e que “fez 9,4 milhões de operações”; e (d) programa economia solidária, presente “em 2.275 municípios, com 10.925 empreendimentos” (BRASIL, 2014a, p. 8-10).

O resultado geral dessa política sistemática de desenvolvimento social do Estado brasileiro nos últimos 11 anos é uma sensível redução da desigualdade social, da pobreza absoluta e garantia das condições básicas essenciais de alimentação à população mais empobrecida. Olhando a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil, índice que mensura o desenvolvimento das pessoas em relação ao PIB de um país, percebe-se, nos últimos 12 anos, um crescimento; por exemplo: em 2000, o IDH era 0,669; em 2005, subiu para 0,710; em 2010, atingiu 0,726 e chegou, em 2012, a 0,730. Houve uma progressão, ainda que lenta, mas continua, que fez o Brasil saltar da categoria de país médio para país de alto desenvolvimento humano, mas está ainda na 85^a posição no ranking mundial dos países desenvolvidos (OLIVEIRA, 2013).

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dessa exposição ficou claro que o fenômeno da desigualdade social tem trajetória insistente no Brasil. O Estado brasileiro, em cada modo de produção (colonial, escravista, capitalista), tratou a desigualdade social, em grande medida,

8 Atualmente, o Bolsa Família beneficia mais de 14 milhões de famílias em todos os estados da Federação. O valor do benefício é variável; o básico é R\$ 77,00, podendo chegar a mais de R\$ 350,00, acrescendo ao básico o valor variável. Têm direito ao benefício, a família com renda *per capita* de até R\$ 154,00 e as famílias consideradas extremamente pobres, com renda de 0 a R\$ 77,00, que recebem um benefício a mais incorporado ao cartão Bolsa Família (BRASIL, 2014b).

9 Os seus objetivos são: “I - elevar a renda familiar *per capita* da população em situação de extrema pobreza; II - ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e III - propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva.” (BRASIL, 2011).

com indiferença. Somente a partir da modernização do Estado, nos anos 1930, foi que a questão começou ter a atenção, com instituição dos direitos sociais do período getulista. Nos governos autoritários, entre 1964 e 1985, as desigualdades sociais foram tratadas como caso de polícia. Com a mobilização da sociedade e uma postura flexível dos governos nos anos 1990 foi que o Estado incorporou uma agenda pública sobre a fome, a pobreza e a miséria, que haviam se tornados um problema social estrutural.

A partir do governo de Itamar, passando pelo de FHC, aprofundado pelo de Lula até o governo de Dilma, o Estado mudou da indiferença e da questão de polícia, ao lidar com a questão da fome e pobreza extrema, para política de desenvolvimento social. Em cada um desses governos, ao seu modo, pode-se dizer que houve avanços que foram se tornando cumulativos. A postura do Estado quanto à pobreza, à fome e à miséria começou a mudar com o governo de Itamar, pela atuação da sociedade civil, que fez surgir o Consea. Os governos de Lula e Dilma não deram continuidade às políticas de transferências de renda como criaram novas, envolveram a participação da sociedade, as três esferas de governo.

Para as políticas sociais não ficarem apenas nos programas de governos, dependendo do humor de cada gestor, e efetivamente tornarem-se políticas de Estado de desenvolvimento social (que equivaleria à construção do Estado de Bem-Estar social), seria necessário que a política social fosse um direito constitucional.

Retomo, por fim, à linha geral da nossa discussão de que a educação de qualidade é considerada suficiente para criar condições de oportunidades na redução das desigualdades sociais; porém, devido aos elevados níveis de desigualdades sociais e econômicas do Brasil, os efeitos lentos das atuais políticas de redistribuição de renda, as enormes diferenças econômicas regionais, a educação somente não é suficiente para reduzir significativamente as desigualdades, na velocidade que o problema exige, e, se for, levará muito tempo, cinco ou mais gerações para equilibrar o processo de desenvolvimento econômico com justiça social; daí a necessidade de combinar várias políticas com a educação para acelerar a redução das desigualdades, tais como: política de valorização do salário dos trabalhadores; investimentos e melhorias na educação; política de geração de emprego qualificado e renda; política de saúde com atendimento prioritário aos setores menos favorecidos; aproveitamento dos nichos de desenvolvimento econômico; e, principalmente, uma política de desenvolvimento e crescimento econômico associada à justa política de (re)distribuição de renda.

Combater mais rapidamente a pobreza, a extrema pobreza e favorecer uma expressiva diminuição das desigualdades sociais e econômicas exigem medidas de aprofundamento das políticas sociais, maior participação da sociedade e transição de um Estado de benefícios e transferências de renda para um Estado de bem-estar social, que o Brasil, até o momento, ainda não experimentou.

REFERÊNCIAS

AÇÃO DA CIDADANIA. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.acaodacidadania.com.br>>. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Diário Oficial da União*, Brasília, 08 dez. 1998.

BRASIL. Decreto n. 4.744, de 16 de Junho de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jun. 2003.

BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 jan. 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. *Avaliação do TCU sobre o Programa Fome Zero*. Brasília: TCU, 2005.

BRASIL. Decreto n. 6.025, de 22 de janeiro 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 jan. 2007, edição extra.

BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Agenda Nacional de Desenvolvimento - AND*. 3. ed. Brasília: Presidência da República, 2010.

BRASIL. Decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011. *Diário Oficial da União*, Brasília, 03 jun 2011a.

BRASIL. *Plano Brasil Sem Miséria*: junho de 2011 a julho de 2014. Brasília: Presidência da República, 2014a.

BRASIL. Decreto n. 8.232, de 30 de abril de 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, 02 maio 2014, retificado em 05 maio 2014b.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano de aceleração do crescimento*. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br>>. Acesso em: 19 de out. 2014d.

BURITY, J. A. Identidades coletivas em transição e a ativação de uma esfera pública não-estatal. In: LUBAMBO, C. et al. (Org.). *Desenho institucional e participação política*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 63-107.

BOCCHIN, B. *Milagre para uns, crescimento da economia foi retrocesso para maioria*. 31 mar. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br>>. Acesso em: 23 out. 2014.

CURADO. M. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula. *Economia & Tecnologia*, Curitiba, a. 7, v. esp., p. 91-103, 2011.

CARTA CAPITAL. *Entenda como funciona o Bolsa Família*. 13 maio 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br>> Acesso em: 25 out. 2014.

CASTRO, J. Geografia da fome. 11. ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.

DIAS, R. *Sociologia e administração*. Campinas, SP: Alínea, 2001.

FERNANDES, F. *A integração do negro na sociedade de classes*. 3 ed. São Paulo: Ática, 1978.

FERREIRA, D. *Sociologia*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FLEURY. S. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Org.). *Estado e gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 79-105.

FREYRE, G. *Casa grande e senzala*. Rio de Janeiro: Record, 1978.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO - FPA. *FPA Comunica 06*. São Paulo: FPA, 2013.

GIDDENS, A. *Sociologia*. 4. ed. São Paulo: Artmed, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios, 2013*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 out. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *A década inclusiva (2001-11): desigualdade, pobreza e política de renda*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 17 out. 2014.

LOPES, E. Oposição critica execução de obras do PAC. *Estadão*, 04 fev. 2010. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br>>. Acesso em: 23 out. 2014.

MILLER, D. Igualdade e desigualdade. In: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Org.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p. 374-375.

OLIVEIRA, M. Brasil melhora IDH, mas mantém 85^a posição no ranking mundial. *G1*, 14 mar. 2013. Disponível em <<http://g1.globo.com>>. Acesso em: 13 out. 2014.

PERES, T. H. A. Comunidade solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5. n. 1, p. 109-126, jan.-jun. 2005.

PASSARELLI, H. Inflação: um problema que não pode ser esquecido. *Estadão*, 07 set. 2011. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br>> Acesso em: 21 de out. 2014.

PASTORAL DA CRIANÇA. *Regimento Interno da Pastoral da criança*. 2013. Disponível em: <<http://www.pastoraldacriancas.org.br>>. Acesso em: 16 out. 2014.

SUPILY, E. M. Programa Fome Zero do presidente Lula e as perspectivas da renda básica de cidadania no Brasil. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 61-71, jan.-jun. 2003.

SPITZ, C. PIB brasileiro fecha 2010 com crescimento de 7,5%, maior desde 1986, aponta IBGE. *O Globo*, 04 nov. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com>>. Acesso em: 05 out. 2014.

VIEIRA, F. Para além do projeto desenvolvimentista. In: MARTINS, P. E. M.; MUNTEAL, O. (Org.). *Brasil em evidência*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; FGV, 2012. p. 87-97.

O GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO ADOTA A AGENDA 2030 EM SUA ESTRATÉGIA PÚBLICA?

Cândido de Souza Pereira

Mestre em Administração e Governo Eletrônico
(UOC)
e Mestrando em Políticas Públicas (UFPE).
Recife-PE.

RESUMO: O principal objetivo deste artigo é analisar de que maneira o Governo Pernambucano adota em sua estratégia pública a Agenda 2030. Essa nova agenda de desenvolvimento mundial contém os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pactuados por 193 países-membros das Nações Unidas em 2015. Tais objetivos apresentam-se como diretrizes para o desdobramento de políticas públicas internacionais, nacionais e subnacionais. A estratégia pública, por sua vez, compreende os instrumentos de planejamento que visam atender aos desafios públicos. Para o desenvolvimento desta pesquisa, foi aplicado o método análise de conteúdo, a partir de uma abordagem qualitativa. Metodologicamente, o desenho de pesquisa compara o conteúdo de seis documentos: o Plano Plurianual (2016-2019), Pernambuco 2035 - Visão de Futuro, Mapa da Estratégia (2015-2018), os Programas de Governo (2015-2018 e 2019-2022) e a Agenda 2030. Em particular, realizou-se uma busca por palavras-chaves dos 17 objetivos do ODS para estimar a incidência das principais

temáticas nos documentos que transmitem a estratégia pública. As principais evidências indicam que: 1. O Governo não adota de forma explícita os ODS; 2. É dada ênfase a alguns temas, indústria, inovação e infraestrutura; saúde e bem-estar; água potável e saneamento; educação de qualidade; e paz, justiça e instituições eficazes; enquanto outros temas foram negligenciados. 3. O Plano Plurianual é o documento com maior incidência dos ODS. Este trabalho contribui para fundamentar estudos sobre ODS e Estratégia de Governo, assim como para orientar a formulação de políticas públicas e identificar o nexo regional-global de um governo.

PALAVRAS-CHAVE: Agenda 2030; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Estratégia Pública; Análise de Conteúdo; e Estudo de Caso.

**DOES THE PERNAMBUCO STATE
GOVERNMENT ADOPT THE 2030 AGENDA
IN ITS PUBLIC STRATEGY?**

ABSTRACT: The main objective of this article is to analyze how the Pernambuco Government adopts in its public strategy the 2030 Agenda. This new world development agenda contains the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) agreed by 193 United Nations member countries in 2015. These objectives are presented as

guidelines for the deployment of international, national and subnational public policies. The public strategy comprises the planning instruments that aim to meet the public challenges. For the development of this research, it was applied the content analysis method, from a qualitative approach. Methodologically, the research design compares the content of six documents: the Multiannual Plan (2016-2019), Pernambuco 2035 - Future Vision, Strategy Map (2015-2018), Government Programs (2015-2018 and 2019-2022) and the 2030 Agenda. In particular, a search for key words from the 17 SDGs was conducted to estimate the incidence of key themes in the documents that convey the government's public strategy. The main evidence indicates that: 1. The Government does not explicitly adopt the SDGs; 2. Emphasis is placed on some themes, industry, innovation and infrastructure; health and wellness; drinking water and sanitation; quality education; and peace, justice and effective institutions; while other themes were neglected. 3. The Multiannual Plan is the document with the highest incidence of SDGs. This work contributes to the foundation of studies on SDGs and Government Strategy, as well as to guide the formulation of public policies and to identify the regional-global nexus of a government.

KEYWORDS: 2030 Agenda; Sustainable Development Goals; Public strategy; Content analysis; and Case Study.

1 | INTRODUÇÃO

Com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, identificou-se um novo caminho para o bem comum da humanidade: o desenvolvimento sustentável. O conceito de desenvolvimento sustentável foi apresentado na Agenda 21, reconhecendo que o desenvolvimento econômico deve ser equilibrado com as necessidades das pessoas e com a proteção do meio ambiente (ONU, 2018).

Em 2000, ocorreu uma nova cúpula mundial que estabeleceu os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), cujo foco principal foi a melhoria das condições de vida das populações mais pobres do planeta. Segundo a Organização das Nações Unidas - ONU (2018), a cúpula dos ODM foi o movimento antipobreza mais bem sucedido da história mundial. Em setembro de 2015, foi estabelecida uma nova agenda, a Agenda 2030, na qual se encontram pactuados os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), baseados nos ODM, só que mais amplos e ainda mais desafiadores do que os primeiros. Além de acabar com a pobreza, o atual curso global de ação está voltado para promover a prosperidade, o bem-estar para todos, proteger o meio ambiente e enfrentar as mudanças climáticas.

O Governo do Estado de Pernambuco, por sua vez, implantou em março de 2008, o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco. Este modelo introduziu novos paradigmas para o processo de planejamento público até então realizado: selecionou e disseminou um conjunto de objetivos a serem perseguidos ao longo da gestão, e

em paralelo, reaproximou as atividades de orçamento com os instrumentos legais de planejamento. Outra característica do modelo foi o estabelecimento de rotinas e procedimentos distribuídos nas etapas do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas (SEPLAG, 2014). A formulação da estratégia, atividade inicial desse Ciclo, mostra-se de suma importância para o estabelecimento da agenda de políticas públicas perante os desafios de uma sociedade.

A presente pesquisa parte da indagação: Como o Governo do Estado de Pernambuco adota a Agenda 2030 em sua estratégia pública?

Espera-se com esse estudo, identificar se na estratégia pública do Governo são consideradas as temáticas e ideias contidas nos ODS. Para tanto, a metodologia desenhada foi uma análise de conteúdo aplicada na perspectiva qualitativa. Assim, o objetivo principal deste trabalho é esclarecer de que maneira o Governo Pernambucano se utiliza das diretrizes contidas nos ODS em sua formulação de agenda pública e de seu planejamento. O artigo também apresenta um roteiro prático da aplicação do método análise de conteúdo, descrito com o intuito da metodologia ser replicável a investigações semelhantes.

No corpo do artigo encontra-se uma apresentação da Agenda 2030 e dos ODS, assim como uma breve descrição da Estratégia Pública do Governo de Pernambuco, dentro do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas. Nos itens seguintes, apresentam-se a metodologia do estudo, os resultados obtidos e as discussões contendo as análises e descobertas referentes à indagação de pesquisa. Por último, foram elaboradas algumas considerações e sugestões para os atores públicos.

2 | A AGENDA 2030 E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - ODS

Os ODS fazem parte da nova agenda de desenvolvimento global, Transformando Nossa Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Eles foram adotados pelos 193 países-membros da ONU, na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015 (ONU, 2015).

A definição dos ODS baseou-se em um processo de consultas abertas e de pesquisa internacional coordenado pela ONU, com a participação de mais de 1,4 milhão de pessoas, de mais de 190 países, com vários grupos de interesse: governos, sociedade civil, setor privado, universidades e instituições de pesquisa, etc., que contribuíram pessoalmente ou por meio da plataforma online *My world* com a nova agenda global de desenvolvimento. De acordo com o documento da Agenda 2030, as ações propostas foram baseadas em cinco áreas de importância crucial para a humanidade e para o planeta: Pessoas – erradicar a pobreza; Planeta – proteger o planeta da degradação; Prosperidade – vida prospera e plena realização pessoal; Paz – sociedade inclusiva e justa; e Parceria – solidariedade (ONU, 2015).

Considerando as cinco grandes áreas de importância e as três dimensões do desenvolvimento sustentável de forma integrada – ambiental, social e econômica, os países-membros da ONU pactuaram os 17 objetivos e suas 169 metas, que abordam várias temáticas como: erradicação da pobreza, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, mudança do clima, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, entre outras. (Figura 1).



Figura 1. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS

Fonte: ONU (2015).

A Agenda 2030 indica que os governos possuem a responsabilidade de acompanhamento e revisão, em âmbito nacional, regional e global, dos progressos alcançados na implementação dos objetivos e metas até 2030. Na América Latina, o acompanhamento é realizado no espaço do Fórum dos Países da América Latina e do Caribe sobre Desenvolvimento Sustentável, convocado anualmente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL (ONU, 2018).

Os ODS orientam as políticas públicas internacionais, nacionais e subnacionais e as atividades de cooperação entre os países. O Brasil participou das sessões da negociação intergovernamental e tem um papel importante no debate internacional, pois foi o país que sediou a primeira Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cúpula da Terra) e a Conferência Rio +20, em 2012 (ONU, 2018). O Governo Brasileiro busca alcançar as metas e monitorar os indicadores, coordenando os estados e municípios para fazerem o mesmo, a fim de cumprirem a Agenda 2030. Assim, torna-se salutar realizar um estudo sobre como o Governo de Pernambuco vem contribuindo para a população, assim como para o desempenho do Brasil, analisando a interface da formulação de sua estratégia pública com os ODS.

3 I A ESTRATÉGIA PÚBLICA DO GOVERNO DE PERNAMBUCO

As políticas públicas podem ser entendidas como um conjunto de programas, projetos e ações desenvolvidas pelas organizações públicas, de maneira direta ou indiretamente, que objetivam a ampliação do bem-estar social. Com a finalidade de gerenciar as ações governamentais, desde a priorização da agenda pública até a avaliação das ações, o Governo de Pernambuco definiu que as bases de seu Ciclo de Gestão de Políticas Públicas seguiriam os passos do PDCA - *Plan, Do, Check, Act*, aplicado por Deming no Japão pós-guerra. As etapas do PDCA receberam novas denominações que formaram o anagrama denominado de FIMA - Formulação, Implementação, Monitoramento e Avaliação (SEPLAG, 2014).

A formulação da estratégia governamental busca desenvolver um plano central e selecionar as ações que serão prioritárias para as unidades de Governo. A implementação consiste no desafio de fazer acontecer à estratégia, promovendo o alinhamento de toda administração pública e a execução orçamentária, com as prioridades estabelecidas na Formulação da Estratégia. O monitoramento tem como foco principal o acompanhamento das ações prioritárias e os esforços realizados, visando sempre alcançar os objetivos estratégicos do Governo. A última etapa do FIMA, a avaliação, compreende em analisar a evolução dos resultados, por meio de indicadores. O foco é avaliar os resultados obtidos, gerando aprendizagem, de modo a permitir a adoção de medidas de correção (SEPLAG, 2014).

Para o Governo Pernambucano (SEPLAG, 2014), a agenda estratégica é um conjunto de definições sobre os propósitos (declarações de missão, visão, princípios, premissas, etc.), sobre os resultados desejados (na forma de objetivos, indicadores e metas) e sobre a maneira de como alcançá-los (plano de ações ou projetos). A elaboração da estratégia é um exercício sistemático de olhar para o futuro, considerando o contexto presente em que a ação pública está inserida.

Pode-se dizer que a estratégia pública do Governo encontra-se distribuída em alguns documentos: Programas de Governo; Mapa da Estratégia de Pernambuco; Mapas da Estratégia dos Objetivos Estratégicos que abarcam as metas priorizadas pelo Governo; Pernambuco 2035; e o Plano Plurianual. Este último se apresenta como uma peça-chave de consolidação de todos os outros documentos, considerando ainda a ausculta regional que acontece nos Seminários Todos por Pernambuco, o legado programático dos órgãos estaduais, o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, além de considerar o cenário global e o nacional, que geram impactos na economia pernambucana e na qualidade de vida da população (SEPLAG, 2015).

4 I METODOLOGIA

O presente artigo é de cunho qualitativo, com o desenho de pesquisa composto por um estudo de caso e pela aplicação do método de análise de conteúdo (BARDIN,

2016). Para tanto foram utilizadas fontes documentais secundárias disponibilizadas no site da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão - SEPLAG. A abordagem qualitativa é empregada quando se pretende compreender o significado ou o processo e o contexto dos fenômenos. O ponto de vista dos atores envolvidos em fenômenos sociais ou em políticas públicas é primordial. Nas ciências sociais, os métodos qualitativos são utilizados tanto em estudos sobre indivíduos, quanto em estudos sobre grupos ou organizações formais e informais. Minayo e Sanches (1993) declaram que a abordagem dialética opera em nível dos significados e é interligada ao pesquisador:

“... do ponto de vista qualitativo, a abordagem dialética atua em nível dos significados e das estruturas, entendendo estas últimas como ações humanas objetivadas e, logo, portadoras de significado. Ao mesmo tempo, tenta conceber todas as etapas da investigação e da análise como partes do processo social analisado e como sua consciência crítica possível. Assim, considera os instrumentos, os dados e a análise numa relação interior com o pesquisador, e as contradições como a própria essência dos problemas reais” (MINAYO e SANCHES, 1993).

A análise de conteúdo é um método que serve para analisar mensagens, textos, áudios, vídeos, documentos diversos, independente do tema ou assunto contido nos elementos de estudo. A partir dos objetivos de pesquisa, a análise de conteúdo possibilita esmiuçar um fenômeno comunicativo, identificar, categorizar e interpretar os textos de qualquer tipo de documento. Por meio deste método, é possível realizar tanto uma análise quantitativa – tratamento de dados classificados como frequências, classificação ou contagem, quanto qualitativa – significado e sentido dos documentos (BELZUNEGUI et al, 2002).

De acordo com Bardin (2016), o método de análise de conteúdo segue algumas fases organizadas em torno de três polos cronológicos: pré-análise; exploração do material; e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação; que se encontram explicados a seguir.

A **pré-análise** é a fase de organização da pesquisa e da sistematização das ideias iniciais. Constitui na escolha dos documentos, formulação das hipóteses, objetivos e elaboração dos indicadores que sustentam a interpretação dos dados. O polo da pré-análise segue as seguintes fases: i) leitura flutuante – consiste no contato inicial com os documentos para conhecer os textos e emitir as primeiras impressões; ii) escolha dos documentos – reunião dos elementos que irão compor o universo dos documentos de interesse (*corpus* de análise), contendo o conjunto de todos os dados que serão utilizados; iii) formulação das hipóteses e dos objetivos – as hipóteses são afirmações provisórias, suposições, sobre a problemática que se quer verificar, já os objetivos são as finalidades do estudo proposto; iv) referenciação dos índices e a elaboração de indicadores – organização sistemática das hipóteses em indicadores, que podem ser mensurados por meio das frequências das ocorrências de certas palavras e temas; v) preparação do material – todo o material reunido deve passar

por uma preparação (edição) antes de se efetuar a análise, por exemplo, recorte e consolidação de questões abertas, transcrições de áudios, etc. (BARDIN, 2016).

Destarte, a pré-análise deste trabalho foi iniciada através da leitura flutuante de alguns documentos e consultas aos sites da SEPLAG e da Agenda 2030, a fim de obter as primeiras impressões e entendimentos sobre a Estratégia do Governo Pernambucano e os ODS.

Considerando que os ODS foram acordados em 2015, o recorte temporal escolhido para analisar os documentos do Governo de Pernambuco é composto pelo período de 2015 até o presente momento, compreendendo a atual gestão e a gestão anterior, que foi concomitante ao surgimento dos ODS. Esse período representaria um recorte da governança que estaria apta a seguir os direcionamentos ideológicos estabelecidos nos objetivos da Agenda 2030. Depois de conhecer preliminarmente a estrutura, os assuntos tratados nos textos e da definição da escala temporal de análise, foi realizada a seleção dos documentos para compor o **corpus de análise**:

Pernambuco 2035 – Corresponde ao plano estratégico de longo prazo do Governo. É constituído por três documentos: Estratégia de desenvolvimento e carteira de projetos públicos, carteira de projetos privados e visão de futuro. Esse último documento se divide em duas partes: I – O ponto de partida: onde estamos? e II – As possibilidades, as aspirações, e a visão de futuro: aonde podemos e queremos chegar em 2035? Foi levada em consideração para a pesquisa a Parte II, sabendo que é o item no qual constam descritos os desafios, objetivos e metas a serem alcançadas no planejamento de longo prazo. Em tal documento encontram-se cinco pilares que compreendem três grandes alvos (Qualidade de vida, Prosperidade e Coesão social) e dois elementos no núcleo central (Educação e conhecimento e Instituições de qualidade). Os pilares se desdobram em 15 objetivos e 35 metas (SEPLAG, 2015).

Plano Plurianual (PPA) – Se apresenta como um dos instrumentos formais de planejamento público materializado por lei estadual que reflete as políticas públicas e organiza a atuação da Administração Pública. Para cada Objetivo Estratégico são especificados os programas, as ações com suas respectivas finalidades e subações detalhadas segundo o produto, a unidade e a meta física, além dos órgãos e respectivas unidades orçamentárias. Assim, fornece uma visão analítica da programação futura dos entes dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público, e do Poder Executivo (SEPLAG, 2015). O PPA apontado para o estudo foi o vigente (2016-2019, Lei nº 15.703/2015), especificamente o Anexo II, que abrange os programas e ações do Poder Executivo.

Mapa da Estratégia – Constitui um diagrama de comunicação dos principais objetivos do Governo Estadual, que sintetiza a Visão de Futuro, Premissas e Focos prioritários. Tem como a principal finalidade publicizar as diretrizes do Governo e servir de guia para o desdobramento das políticas públicas em metas e ações prioritárias (SEPLAG, 2015). O Mapa da Estratégia utilizado para a análise será somente o mapa do período 2015-2018, visto que o novo mapa ainda não foi disponibilizado.

Programas de Governo – São documentos que afirmam as propostas defendidas pelos candidatos para a sociedade durante a campanha eleitoral, formalizadas e registradas perante a Justiça Eleitoral. Essa agenda prévia das políticas públicas guiará o possível Governo futuro, caso o candidato seja contemplado nas urnas. Os Programas de Governo utilizados como insumos da análise foram os Programas da Frente Popular de Pernambuco, referentes aos anos 2015-2018 e 2019-2022. Foram considerados os textos completos, visto que são peças curtas, mais objetivas, e muitas vezes com características de prestação de contas à sociedade, do que de fato um objeto contendo propostas de ações para uma futura governança.

Bardin (2016) traz em sua abordagem a fase da formulação de hipóteses e objetivos. Assim, este trabalho parte da seguinte proposição: O Governo de Pernambuco adota indiretamente os ODS em sua estratégia pública. O objetivo principal é o de identificar quais pressupostos e ideias dos ODS estariam contempladas nas propostas e ações do Governo Pernambucano, estando estas políticas públicas já implementadas ou não.

Os indicadores são compostos pelas frequências das palavras-chaves e expressões, que representam os temas dos ODS. Mais adiante, no Quadro 1, está disposta a configuração geral das categorias com suas respectivas frequências. A **preparação do material** foi realizada por meio da verificação dos documentos e textos, sendo apurado que não foi necessário algum tipo de tratamento específico, apenas foram recortadas as partes dos documentos (PDFs) que interessavam a pesquisa, visando facilitar as consultas e evitar duplicidades.

O polo cronológico da **exploração do material** consiste na implementação das decisões tomadas na pré-análise. Para tanto, efetuasse a decomposição e codificação das unidades de análise seguindo regras previamente estabelecidas. O processo de codificação corresponde à transformação dos dados brutos por meio de recortes (escolha das unidades de registro e de contexto), classificação e agregação (escolha de categorias) e enumeração (regras de contagem). O tratamento dos dados pode ser realizado por um conjunto de técnicas para a análise de conteúdo, a saber: análise categorial, análise de avaliação, análise da enunciação, análise proposicional do discurso, análise da expressão e análise das relações (BARDIN, 2016).

A análise categorial, ou categorização, é o processo de desmembrar o texto em unidades menores, categorias agrupadas de acordo com características semelhantes. É de grande serventia para a investigação de temas e entendimento das significações elucidadas em um processo de comunicação. A finalidade principal é fornecer uma representação simplificada dos dados brutos. A categorização reúne as unidades de registro em classes, cujo agrupamento pode seguir quatro tipos de critérios: semântico – categorias temáticas; sintático – categorias que seguem a função dos termos na oração (ex.: verbos, adjetivos); léxico – categorias de palavras segundo o sentido, agrupando também os sinônimos; e expressivo – categorias que classificam as perturbações da linguagem (BARDIN, 2016).

Geralmente, a técnica de codificação mais utilizada para transformar os dados brutos em unidades textuais é à análise categorial, consistindo também na escolha ótima para a realização desta pesquisa. Segundo Silva e Fossá (2015), com a categorização busca-se classificar os materiais em temas ou categorias que auxiliam na captação do que se está por trás do discurso.

A exploração do material foi operacionalizada por meio do confronto dos documentos oficiais que compõem a Estratégia do Governo Pernambucano com os ODS estabelecidos na Agenda 2030. A codificação foi feita com o auxílio do Software NVivo, através de consultas das palavras-chaves e expressões que foram escolhidas de acordo com sua importância em refletir os sentidos contidos nos objetivos e metas dos ODS.

O NVivo organiza e categoriza informações textuais e ajuda a descobrir tendências e a sistematizar análises, promovendo uma rápida reexaminação dos dados. Também se apresenta útil em pesquisas que se analisam uma grande quantidade de dados ou quando se precisam confrontar informações (ALVES et al, 2015).

As categorias (nós, na nomenclatura do NVivo) contêm os fragmentos de textos recortados e classificados por temas. Assim, obtiveram-se 17 categorias (ou seja, cada ODS corresponde a uma categoria) que agruparam as unidades textuais referenciadas, frases que possuem as palavras-chaves consultadas nos cinco documentos que compõem o *corpus* de análise. Na Figura 2 apresentam-se as categorias com suas fontes referenciadas e a quantidade de ocorrências das unidades textuais.

Nós			
	Nome	Fontes	Referências
●	ODS 1 - Erradicação da pobreza	4	9
●	ODS 2 - Fome zero e agricultura sustentável	2	18
●	ODS 3 - Saúde e bem-estar	5	104
●	ODS 4 - Educação de qualidade	4	73
●	ODS 5 - Igualdade de gênero	4	46
●	ODS 6 - Água potável e saneamento	5	73
●	ODS 7 - Energia limpa e acessível	3	16
●	ODS 8 - Trabalho decente e crescimento econômico	5	37
●	ODS 9 - Indústria, inovação e infraestrutura	5	106
●	ODS 10 - Redução das desigualdades	4	10
●	ODS 11 - Cidades e comunidades sustentáveis	5	34
●	ODS 12 - Consumo e produção responsáveis	2	11
●	ODS 13 - Ação contra a mudança global do clima	1	5
●	ODS 14 - Vida na água	3	6
●	ODS 15 - Vida terrestre	4	40
●	ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes	5	68
●	ODS 17 - Parcerias e meios de implementação	5	23

Figura 2. Categorias de Análise

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Software NVivo.

O tratamento e interpretação dos resultados obtidos se configuram na consolidação, explicação e comunicação dos dados por meio de estatísticas, diagramas, imagens, tabelas, quadros, modelos, etc. Nesse último polo cronológico devem ser explicadas as descobertas e inferências da pesquisa (BARDIN, 2016). O item seguinte traz os resultados e interpretações.

5 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

No Quadro 1 encontra-se a matriz de codificação com os resultados gerais da pesquisa. Através dele, é possível observar a incidência das principais temáticas nos documentos que transmitem a estratégia pública. Nesse quadro, está o detalhamento da quantidade dos recortes textuais separado por fonte de análise (documento), palavras-chaves e objetivos.

A codificação realizada mostrou-se suficiente para responder a problemática de pesquisa. De uma maneira geral, nenhum documento trouxe em seu conteúdo uma correspondência exata com os dizeres dos ODS. Entretanto, é possível identificar relações entre as proposições e ações do Governo Pernambucano com os objetivos contidos na Agenda 2030. Determinadas políticas públicas propostas ou em andamento refletem a essência temática e o sentido das ideias trazidas pelos ODS.

Objetivos	Palavras-chave	PPA 2016-2019_Anexo II	Pernambuco 2035_Visão de Futuro_Parte II	Mapa da Estratégia 2015-2018	Programa de Governo 2015-2018	Programa de Governo 2019-2022	Total
ODS 1	erradicar, erradicação, pobres, pobreza	4	3	0	1	1	9
ODS 2	fome, segurança alimentar, agricultura, sustentável	17	0	0	0	1	18
ODS 3	saúde, saudável, bem-estar, qualidade de vida	82	13	1	2	6	104
ODS 4	educação, educação de qualidade, educação inclusiva, aprendizagem	63	8	1	0	1	73
ODS 5	gênero, igualdade de gênero, empoderamento, mulheres	42	0	1	1	2	46
ODS 6	água, água potável, saneamento, recursos hídricos	63	4	1	2	3	73
ODS 7	energia, energia limpa, energia acessível, energia sustentável	13	2	0	0	1	16
ODS 8	trabalho, crescimento econômico, emprego, desemprego	29	2	1	2	3	37
ODS 9	indústria, inovação, infraestrutura, sustentável	95	4	2	1	4	106
ODS 10	redução das desigualdades, desigualdade social, diferença social, classes sociais	2	4	1	3	0	10
ODS 11	cidades sustentáveis, comunidades, assentamentos, habitação	26	3	1	2	2	34
ODS 12	consumo sustentável, produção responsável, consumo, produção	10	0	0	1	0	11
ODS 13	mudança global, clima, mudança climática, catástrofe natural	5	0	0	0	0	5
ODS 14	vida na água, mar, pesca, costa, praia	4	1	1	0	0	6
ODS 15	vida terrestre, desertificação, semiárido, conservação, preservação	34	4	1	1	0	40
ODS 16	paz, justiça, instituições eficazes, violência	45	11	5	3	4	68
ODS 17	parcerias, meios de implementação, cooperação, internacional, acordos	13	6	2	1	1	23
Total		547	65	18	20	29	679

Quadro 1. Matriz de Codificação

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Software NVivo.

Analizando o sentido das palavras-chaves em seus contextos, afirma-se que os ODS foram contemplados indiretamente nos documentos que remetem à estratégia do Governo Pernambucano. No total foram codificadas 679 unidades textuais. Desse montante, o ODS com a maior quantidade de referências codificadas foi o ODS 9 (com 106 recortes textuais, 15,6%), seguido do ODS 3 (104 recortes, 15,3%), ODS 6 (73 recortes, 10,75%), ODS 4 (também 73 recortes, 10,75%) e ODS 16 (68 recortes, 10%).

É importante observar que certos ODS não foram contemplados em alguns documentos, nos quais não foi possível codificar referência alguma. A saber: Pernambuco 2035 – ODS 2, 5, 12 e 13; Mapa da Estratégia – ODS 1, 2, 7, 12 e 13; Programa de Governo 2015-2018 – ODS 2, 4, 7, 13 e 14; e Programa de Governo 2019-2022 – ODS 10, 12, 13, 14 e 15.

Na Figura 3, observa-se um gráfico de hierarquia das referências codificadas, ajudando na visualização da proporção das unidades textuais em suas categorias de análise. Como foi dito acima, os ODS que obtiveram a maior parcela da codificação foram os de número 9, 3, 6, 4 e 16. A Figura 3 também possibilita identificar os ODS com menos codificações, os de número 12, 10, 1, 14 e 13, que juntos contribuem apenas com 6% do total codificado.

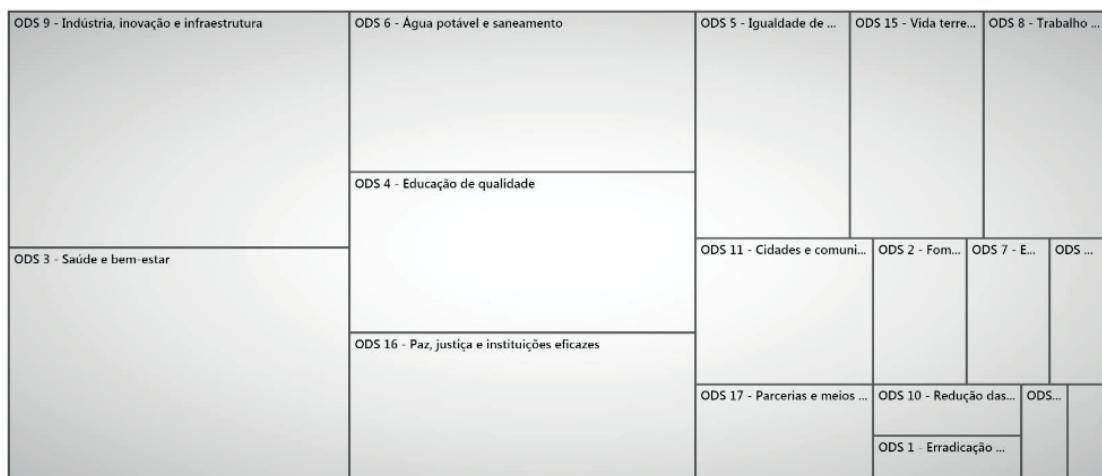


Figura 3. Gráfico de hierarquia da codificação

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Software NVivo.

A Figura 4 traz as informações de forma mais sintetizada. A partir dela, podemos acrescentar que a maior parte das codificações se concentrou no documento PPA 2016-2019 (547 recortes textuais, 80,5%) e os outros 19,5% estão distribuídos nos documentos: Pernambuco 2035 (65 recortes, 9,6%), Programa de Governo 2019-2022 (29 recortes, 4,3%), Programa de Governo 2015-2018 (20 recortes, 3%) e Mapa da Estratégia 2015-2018 (18 recortes, 2,6%).

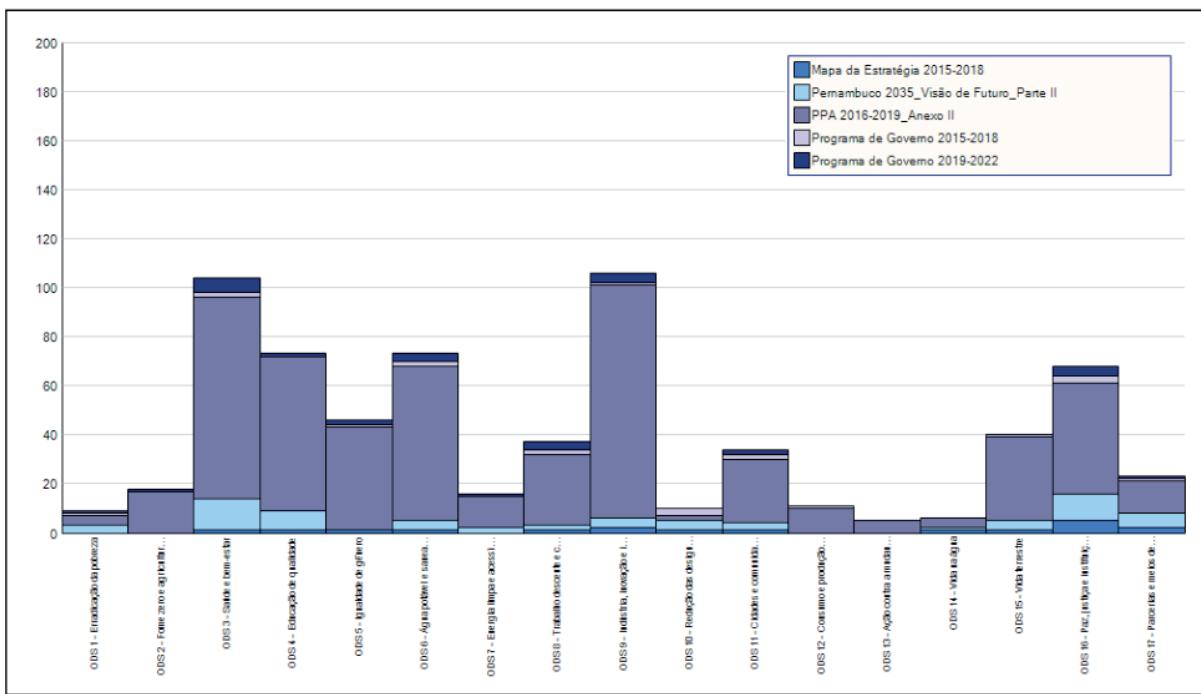


Figura 4. Gráfico de frequências da codificação por fonte e categoria

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Software NVivo.

Adiante serão expostas especificamente as análises acerca de cada ODS, explorando os resultados que ora possam se apresentar exaustivos devido à quantidade considerada de objetivos da Agenda 2030, contudo, tal detalhamento faz-se necessário. Assim, esmiuçando as unidades textuais categorizadas, explanam-se as discussões a seguir.

Observa-se que ODS 1, acabar com a pobreza, foi abordado no documento Pernambuco 2035 em seu objetivo Pernambuco com inclusão e igualdade de oportunidades, nos dizeres da meta reduzir rapidamente a pobreza (% dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140 mensais). Também foi abordado no eixo Coesão social, 8 em cada 10 pernambucanos pobres saem desta condição. Nos programas e ações do PPA, o ODS 1 estava revelado de forma focalizada na redução da pobreza rural e com uma abordagem de política de gênero. Os Programas de Governo, por sua vez, citam o combate à pobreza.

No ODS 2, que trata principalmente do combate à fome, foram encontrados programas e ações do PPA referentes às cadeias produtivas da agricultura familiar e sua comercialização, e contribuir com a segurança alimentar e nutricional. Também foi localizada uma ação de fomento à pesquisa agrícola. Um programa que merece destaque é o Leite para Todos, pois possui a finalidade de contribuir para a melhoria da desnutrição das famílias carentes, por meio da distribuição gratuita de leite. Em relação ao Programa de Governo 2019-2022, somente foi observado uma única passagem em um trecho que cita a volta do Brasil ao vergonhoso Mapa Mundial da Fome.

O ODS 3, que compreende as políticas públicas voltadas a saúde e bem-estar, pode ser observado no Mapa da Estratégia na perspectiva Qualidade de Vida, que reúne os três grandes Pactos do Governo (Vida, Educação e Saúde). No Pernambuco 2035, o ODS 3 depara-se com o pilar Qualidade de vida que compreende as visões de futuro e as metas estabelecidas ligadas as condições e qualidade de vida. Ainda de acordo com o documento, a qualidade de vida se expressa em quatro objetivos combinados, voltados para sustentabilidade ambiental. As principais metas encontradas no Pernambuco 2035 foram: reduzir fortemente a mortalidade por causas externas, chegando em 2030 com o índice de São Paulo de hoje, e declinando nos últimos anos para 65 em cem mil habitantes em 2035; reduzir a mortalidade infantil de Pernambuco continuamente dos atuais 15,8 em mil nascidos vivos (2011) para 8 em 2035; reduzir a taxa de morte no trânsito (medindo a civilidade e a tolerância da população) de 22,2 em cem mil habitantes, em 2011, para 14,8 em 2035; e elevar a expectativa de vida para 82,3 anos, em 2035, alcançando o índice da Espanha em 2011.

Ainda no ODS 3, observou-se que a maior parte dos programas e ações do PPA encontra-se disposta no arcabouço do Pacto pela Saúde. Esse programa tem como objetivo principal ampliar o acesso a serviços de saúde pública de qualidade com atendimento humanizado. Outras ações que também merecem destaque: melhorar a estrutura física das unidades de saúde; ações de assistência à saúde do Programa Chapéu de Palha; Programa Mãe Coruja, cujo objetivo é garantir atenção integral às gestantes, aos seus filhos e famílias; desenvolvimento da atenção básica, assistência hospitalar e ambulatorial; implantação de Unidades de Pronto Atendimento - UPAs. No Programa de Governo 2019-2022, encontra-se o eixo qualidade de vida e o próprio Programa apresenta-se como finalidade principal a busca do bem-estar de todos os pernambucanos.

O ODS 4, que envolve as políticas públicas voltadas a educação, pode ser relacionado ao Pacto pela Educação exposto no Mapa da Estratégia, com suas ações contidas no PPA. Tal programa objetiva elevar o nível de escolaridade, a qualidade da educação pública e promover ações de incentivo à cultura. Dentre as ações contidas no PPA, destacam-se: ações de educação igualitária entre mulheres e homens no âmbito do ensino formal; valorização do livro, da leitura e da biblioteca; promoção e expansão da educação à distância; expansão da educação em tempo integral; e apoio aos municípios na implantação dos Pactos pela Educação Municipais.

No Pernambuco 2035, a temática educação aparece como núcleo central, pois segundo o documento ela influencia no conjunto formação de capital humano e capital institucional, na viabilização e ampliação dos outros três pilares. Também aparece como o objetivo Educação de Qualidade, cuja visão de futuro é a que Pernambuco estará entre os melhores estados do Brasil no nível de escolaridade e na qualidade da educação. As metas que compõem o objetivo são: elevar o nível de escolaridade de 6,4 anos (2011) para 12 anos de estudo (população de 25 anos e mais); aumentar a

taxa de escolarização líquida do ensino médio para nível superior a 80% e passando do nível de São Paulo em 2011; e aumentar a nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB no ensino fundamental (anos iniciais) de 4,3 para 7,0 (2035), nos anos finais passa de 3,5 (2011) para 6,2 (2035) e no ensino médio o IDEB sobe de 3,4 (2011) para 6,8. O Programa de Governo 2019-2022 traz em seu corpo o eixo Educação e Conhecimento, que discorre sobre ações que já foram feitas para melhorar todos os níveis de ensino e intensificar a qualificação profissional.

O ODS 5, igualdade de gênero, encontra-se no objetivo estratégico do Mapa da Estratégia denominado de Direitos Humanos, que busca avançar na promoção da igualdade e nas políticas de gênero. No PPA, o grande aporte é o Programa Mãe Coruja, mas também se destacam outras ações: fortalecimento das ações de trabalho e renda para as mulheres; promover o empoderamento; ações de apoio à punição dos agressores e de justiça para as mulheres; ações de prevenção da violência de gênero contra as mulheres; e atenção integral à saúde da mulher.

O Programa de Governo 2015-2018 afirma que permanece o desafio, na consolidação da democracia brasileira, de garantir igualdade de oportunidades e respeito às diferenças decorrentes da condição de gênero, orientação sexual, grupo étnicocultural, dentre outras. Já o Programa de Governo 2019-2022 assegura que o campo das políticas para as mulheres sempre foi defendido pela coligação partidária da Frente Popular. O Programa também menciona o ato importante do estado substituir a nomenclatura crime passional por feminicídio nos boletins de ocorrência.

O ODS 6, água potável e saneamento, aparece no objetivo estratégico do Mapa da Estratégia chamado de Recursos Hídricos e Saneamento, com a finalidade de expandir os serviços de esgotamento sanitário e o acesso à água. No Pernambuco 2035, o saneamento aparece no objetivo Pernambuco com mobilidade eficiente e habitabilidade, reconhecendo que existe ainda grande insuficiência em sua oferta. A meta é elevar o acesso ao saneamento adequado de forma contínua, alcançando cerca de 90% dos domicílios em 2035. Em outro objetivo, Pernambuco Sustentável, é citado o tema de Recursos Hídricos no contexto de que a escassez e a poluição afetam a dinâmica econômica. Esse objetivo também apresenta a visão de que a conservação da cobertura florestal amplia a oferta de água.

No que tange ao PPA, o ODS 6 se relaciona com as ações: ampliação da infraestrutura hídrica; implantação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Programa Estadual de apoio ao Pequeno Produtor Rural - PRORURAL; apoio às ações de convivência com o semiárido; fornecimento de água via caminhões pipa para população residente nas áreas atingidas pela estiagem; ações de saneamento rural e urbano. Os Programas de Governo contemplam a estratégia de universalizar o acesso à água e ao esgotamento sanitário com expansão e melhoria da qualidade da oferta hídrica, tanto para uso residencial e comercial, com o intuito de garantir o abastecimento em todo o território do estado.

O ODS 7, energia limpa e acessível, é observado na visão de futuro do objetivo

Pernambuco com infraestrutura de qualidade do documento Pernambuco 2035. O Estado ampliará até 2035 a geração de energia de biomassa e energia eólica, aproveitando potencial acima de 100 metros. A meta é melhorar a qualidade da distribuição da energia elétrica com redução das interrupções e da sua duração. Em relação ao PPA, ressaltam-se as ações: desenvolvimento de tecnologias alternativas de convivência com os biomas; projeto de comercialização de energias renováveis; exploração e o aproveitamento de fontes de energia alternativa disponíveis. O Programa de Governo 2019-2022 considera que o desenvolvimento deve priorizar as infraestruturas que sirvam de apoio e escoamento à produção, especialmente aquelas ligadas ao transporte, à logística, à energia e à comunicação.

O ODS 8, que abrange as políticas públicas de trabalho e crescimento econômico, pode ser observado no objetivo estratégico Inovação e Produtividade do Mapa da Estratégia, no fragmento que diz gerar novas oportunidades de emprego e renda. Já o Pernambuco 2035 traz o objetivo Pernambuco dinâmico, com o desafio para os próximos 20 anos de fazer a economia crescer mais que a do Brasil, se aproximando do Produto Interno Bruto - PIB per capita brasileiro. Para tanto, foram estabelecidas as seguintes metas: elevar o PIB de Pernambuco a taxas superiores à média nacional, alcançando cerca de R\$ 390 bilhões em 2035 (pouco acima do PIB de MG de 2011); aumentar a participação no PIB do Brasil de 2,5% (2011) para 3,7%, em 2035; e aumentar o PIB per capita de Pernambuco de R\$ 11.776 (2011) para R\$ 35.772 (pouco acima de São Paulo em 2011).

No tocante ao PPA, seguem as principais ações relacionadas ao ODS 8: fortalecimento do sistema público de emprego - agências do trabalho; atividades destinadas a fortalecer e ampliar vocações locais e regionais geradoras de emprego e renda; programa de qualificação e formação profissional; aumentar e qualificar a infraestrutura portuária; e desenvolver e fortalecer as cadeias produtivas de cultura e turismo. O Programa de Governo 2015-2018 tem como foco prioritário garantir o desenvolvimento de todas as regiões do estado, reequilibrando uma relação historicamente desigual entre o interior e a Região Metropolitana do Recife. E o Programa 2019-2022, por sua vez, cita o conjunto de investimentos em infraestrutura econômica no Eixo Prosperidade, trazendo também o foco na descentralização de investimentos.

O ODS 9 é um objetivo mais transversal, englobando indústria, inovação e infraestrutura. Tais temas estão relacionados a dois objetivos estratégicos do Mapa da Estratégia: infraestrutura e competitividade; e inovação e produtividade. No Pernambuco 2035, os temas se relacionam a vários objetivos: Pernambuco competitivo; Pernambuco inovador; Pernambuco com infraestrutura de qualidade; Pernambuco com equilíbrio territorial; e Pernambuco global. Dentre as metas para se alcançar esses objetivos, mencionam-se: elevar a produtividade da economia; aumentar o percentual das empresas industriais de Pernambuco que inovam; ampliar a malha de transporte rodoviário de Pernambuco; melhorar continuamente a qualidade

das rodovias; e desconcentração de investimentos.

O PPA traz inúmeras ações sobre o ODS 9, com o intuito de elucidar, segue: promover o desenvolvimento municipal nas áreas estratégicas de infraestrutura urbana e rural, educação, saúde, segurança, desenvolvimento social, meio ambiente e sustentabilidade; implantação do programa de inovação inclusiva; criação e consolidação de parques tecnológicos; ações de infraestrutura viária e portuária; obras do programa de aceleração do crescimento; e atração de novas indústrias e projetos estruturadores. O Programa de Governo 2015-208 cita que o estado se estrutura para mudanças qualitativas, avançando no padrão de modernidade e inovação, articulado e competitivo em escala global. Já o Programa de Governo 2019-2022 aborda o ODS 9 nos Eixos Qualidade de Vida e Prosperidade, que compreendem os investimentos em infraestrutura social e econômica.

O ODS 10 versa sobre as desigualdades dentro dos países e entre eles. Nesse sentido, não é tão aderente explorar esse objetivo no âmbito estadual. Apesar disso, olhando na perspectiva de reduzir as desigualdades sociais, econômicas dentro do território pernambucano, o Governo optou como focos prioritários no Mapa da Estratégia, os estratos mais vulneráveis da população o interior do estado. No Pernambuco 2035 é possível ressaltar o objetivo de Educação de qualidade, que afirma a importância da educação como fator fundamental para a redução da desigualdade social. Outro objetivo de destaque é Pernambuco com inclusão e igualdade de oportunidades, que aborda a meta de reduzir o Índice de Gini em 2035 para 0,45, refletindo uma diminuição da desigualdade social.

O PPA contempla algumas ações que visam a redução das desigualdades sociais e econômicas por meio da descentralização das cadeias produtivas. O Programa de Governo 2015-2018 acomoda um projeto de futuro comprometido com a eliminação das injustiças e redução das desigualdades sociais e econômicas, com compromissos para a garantia e efetivação de direitos que superem as desigualdades.

O ODS 11, cidades e comunidades sustentáveis, engloba o debate sobre habitação, urbanização e transporte. Esse ODS é contemplado no objetivo estratégico mobilidade e urbanismo do Mapa da Estratégia. No Pernambuco 2035, encontra-se o objetivo Pernambuco com mobilidade eficiente e habitabilidade, com a visão de que Pernambuco contará com mobilidade eficiente baseada na oferta ampla e de qualidade do transporte público de massa nas grandes e médias cidades. As metas relevantes são: diminuir o tempo de descolamento casa-trabalho na Região Metropolitana do Recife, de 38 minutos, em 2012, para 24 minutos em 2035; reduzir o déficit habitacional em Pernambuco drasticamente, sendo em 2035 menos da metade do atual.

A cerca do PPA, destacam-se as ações para o ODS 11: controle do uso e ocupação do solo urbano, de forma compartilhada, transparente e eficiente; promoção da regularização fundiária, prioritariamente para assentamentos e comunidades indígenas e dos ambientes; e execução de obras de infraestrutura e construção de

unidades habitacionais. Os Programas de Governo concordam que os resultados do crescimento devem ser compartilhados por todos, o que implica alcançar a população das pequenas e médias cidades e das áreas rurais. Os Programas amparam a requalificação dos espaços urbanos, construindo ambientes comuns de inclusão social, para aplicar o conceito de “cidades saudáveis”.

O ODS 12, consumo e produção responsáveis, foi notado em algumas ações do PPA: aproveitamento de resíduos sólidos; ações de promoção e uso sustentável dos recursos naturais; melhoraria dos níveis de produção e produtividade da pecuária estadual, visando ofertar produtos de boa qualidade ao consumidor; e produção de animais, mudas e sementes para pesquisa. No Programa de Governo 2015-2018 observa-se uma menção ao consumo sustentável ao propor a consolidação um novo modelo de consumo responsável, gestão sustentável dos recursos naturais, eficiência energética, preservação e proteção do patrimônio.

O ODS 13, que consta na ação contra a mudança global do clima, é um objetivo de âmbito internacional que deveria ser prioridade e motivo de luta por todos os países. No âmbito estadual, não existem grandes ações nesse sentido. Debruçando-se sobre o PPA, relacionam-se as ações: desenvolvimento de ações integradas de gestão dos recursos hídricos e clima; desenvolvimento de ações integradas de previsão de eventos críticos e prevenção de catástrofes naturais; e redução dos efeitos das catástrofes naturais e enxurradas.

O ODS 14, vida na água, aborda o uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos. Um objetivo estratégico do Mapa da Estratégia que estaria ligado a esse ODS seria o de Sustentabilidade, com as ações do PPA que estão voltadas para: aquicultura e pesca artesanal e monitoramento das áreas de risco da costa pernambucana. No Pernambuco 2035, estaria relacionado ao objetivo de Pernambuco sustentável, frente à escassez, poluição dos recursos hídricos e convivência com a seca.

O ODS 15, vida terrestre, visa à sustentabilidade das florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra, e deter a perda de biodiversidade. Assim como no ODS 14, o objetivo estratégico do Mapa da Estratégia que estaria ligado à vida terrestre é o de Sustentabilidade. No Pernambuco 2035, o ODS 15 também estaria atrelado com o objetivo de Pernambuco sustentável, com a visão de futuro em que Pernambuco conserva a cobertura florestal, recupera parte da cobertura e amplia áreas de reserva. As metas para isso seriam: ampliar a cobertura florestal remanescente da mata atlântica para 12% em 2035 e da caatinga para 65% no mesmo ano e ampliar a área protegida do estado para 12% do total em 2035; ampliar a área total de reservas particulares do patrimônio natural no estado, de 4.367,8 hectares (2011) para 7.864,9 hectares em 2035, alcançando o percentual atual da Bahia e do Ceará na área total estadual (0,08%).

O PPA e o ODS 15 se entrelaçam nas seguintes ações de destaque: programa de conservação e preservação dos recursos naturais do estado; implantação da política

florestal e de biodiversidade; implantação do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade; promover a implantação de planos territoriais e municipais de convivência com o semiárido; programa de manejo sustentável da agrobiodiversidade para o combate à desertificação; recuperação, implantação e gestão de sistemas de dessalinização em comunidades rurais do semiárido. O Programa de Governo 2019-2022 cita o desenvolvimento socioeconômico equilibrado com sustentabilidade ambiental e as políticas de prevenção e de convivência com o semiárido.

O ODS 16 que congrega os temas de paz, justiça e instituições eficazes pode ser observado em alguns recortes do Mapa da Estratégia. O ODS 16 dialoga com a Visão de Futuro - Um estado mais justo na garantia das oportunidades para todos, assim como nos objetivos estratégicos - Pacto pela Vida, Cidadania Ativa, Direitos Humanos; e Modelo Integrado de Gestão. O Pernambuco 2035 se depara o objetivo Instituições de qualidade, com a visão de que Pernambuco contará com instituições sólidas e de qualidade, com justiça acessível e rápida. As metas para esse objetivo são: reduzir a dependência de transferências externas dos municípios de Pernambuco, de modo que nenhum município tenha menos de 5% de receita própria total; e diminuir o índice de congestionamento do Judiciário de Pernambuco continuamente de 82,6% dos processos, em 2012, para 58%, em 2035.

Outro objetivo do Pernambuco 2035 próximo ao ODS 16 é o Pernambuco saudável e seguro, com as metas: reduzir o índice de criminalidade continuamente chegando, em 2035, com apenas oito homicídios em cem mil habitantes, quase um quinto do nível registrado em 2011. E ainda o objetivo Pernambuco com democracia, participação e cooperação, com a principal meta de posicionar Pernambuco como líder nacional em Governos Abertos, ampliando continuamente a transparência das instituições públicas pernambucanas.

Em relação ao PPA, o principal programa é o Pacto pela Vida, cujo objetivo é ampliar as ações de prevenção e repressão qualificada da violência e de ressocialização, com foco na redução da criminalidade. Destacam-se ainda as seguintes ações para o ODS 16: apoio e suporte às atividades do mecanismo estadual de prevenção e combate a tortura; atendimento jurídico, judicial e extrajudicial a pessoas necessitadas; implantar e implementar programas de promoção de justiça e defesa dos direitos humanos voltados ao enfrentamento da discriminação e das desigualdades; manutenção dos Centros Comunitários da Paz - COMPANHIA, dentre outras. O Programa de Governo 2015-2018 traz o compromisso do Estado na garantia e efetivação dos direitos, a consolidação da democracia e uma sociedade capaz de gerar oportunidades para todos. O Programa de Governo 2019-2022 apresenta o Eixo Instituições de Qualidade, foca também na inclusão social e no combate a violência.

O último ODS, de número 17, configura-se mais como um conjunto de metas que adiciona mecanismos e meios para alcançar os outros objetivos, do que um conjunto de ações propriamente ditas. É formado por intenções de acordos, motivações, ajustes para uma cooperação entre os países. No âmbito do Governo do Estado, olhando para

o Mapa da Estratégia, pode-se dizer que o ODS 17 aparece na premissa Parceria com os municípios e no objetivo estratégico Modelo Integrado de Gestão. No Pernambuco 2035, de uma maneira geral, encontram-se menções de parcerias entre o Estado e sociedade, cooperação com Governos Municipais e Governo Federal, e parceria som sistemas privados. Especificamente no objetivo Pernambuco com democracia, participação e cooperação têm-se a visão de ampliar os espaços de participação da sociedade ao mesmo tempo em que consolida a estrutura da democracia institucional.

Para o PPA, o ODS 17 revela-se em algumas ações, das quais se realçam: estabelecimento de parcerias para realização de pesquisas e assistência técnica; estabelecimento de parcerias com as comunidades locais para ações educativas e de conservação ambiental; estímulo à cooperação científica nacional e internacional; contribuir para a construção de uma cultura de paz no trânsito, através de uma rede de parcerias; ampliação de parcerias com a iniciativa privada para inserção dos egressos do sistema prisional em programas de estágio e emprego. Os Programas de Governos citam parcerias com os gestores públicos municipais, setores público e privado, terceiro setor, assim como a sociedade pernambucana.

6 | CONCLUSÃO

Este estudo elucidou como os ODS foram abordados na agenda e no planejamento público do Governo do Estado de Pernambuco. Não foi mencionado diretamente qualquer diretriz internacional ligada aos ODS nos documentos da estratégia. Entretanto, foi observado que o Governo segue parcialmente e de forma indireta os ODS, como foi demonstrado nos resultados apresentados acima. Os temas dos ODS que receberam maior enfoque na estratégia foram: indústria, inovação e infraestrutura; saúde e bem-estar; água potável e saneamento; educação de qualidade; e paz, Justiça e instituições eficazes. Enquanto os ODS com temáticas ligadas ao consumo e produção responsáveis; redução das desigualdades; erradicação da pobreza; vida na água; parcerias e meios de implementação foram os que menos apareceram.

Em relação aos documentos que veiculam a estratégia do Governo, foi possível observar através da análise realizada que o PPA se apresenta como um elemento condensador das ações do Governo, e que traz em seu bojo a maior parcela das ações. Os ODS mais encontrados no PPA foram os mesmos identificados na estratégia como um todo (indústria, inovação e infraestrutura; saúde e bem-estar; água potável e saneamento; educação de qualidade e paz, justiça e instituições eficazes). No Pernambuco 2035, os mais encontrados foram: saúde e bem-estar; paz, justiça e instituições eficazes; e educação de qualidade. Nesse documento, não foram encontradas as ideias dos seguintes ODS: fome zero e agricultura sustentável; igualdade de gênero; consumo e produção responsáveis; e ação contra a mudança

global do clima.

O Mapa da Estratégia 2015-2018, principalmente por meio de seus objetivos estratégicos, apresentou semelhanças com a maioria dos ODS. Apenas não foi possível captar o sentido dos ODS dos temas: erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável; energia limpa e acessível; e ação contra a mudança global do clima. Já os Programas de Governo, em alguns momentos, expõem os assuntos estratégicos de forma superficial, sem plano e projetos de ações reais propriamente ditas. Deste modo, foram encontradas pouquíssimas referências aos ODS.

Se tratando das limitações deste trabalho, observa-se o fato de que não foram reproduzidos na íntegra todos os recortes textuais encontrados nas categorias de análise. Outra possível limitação é a ocorrência de algum equívoco durante o processo de codificação. A análise categorial foi executada com a utilização do Software NVivo, desenvolvida através de consultas e leituras dos textos, assim, existe a possibilidade de que alguma unidade textual relevante tenha passado despercebida.

Considerando que a metodologia utilizada na pesquisa foi à análise de conteúdo por meio de levantamento documental, foi feito a escolha de analisar os documentos formais que se encontram disponíveis a sociedade, publicizados no site da SEPLAG. Assim sendo, existe a possibilidade de algum outro documento interno da administração pública estadual abordar de alguma forma os ODS. Contudo, cabe a administração pública seguir critérios de transparência, e sempre que possível e pertinente, tornar acessível às informações para a sociedade.

Outros questionamentos de pesquisa surgiram durante a análise dos documentos, como por exemplo, como seriam monitorados os indicadores de alcance dos ODS pelos entes Nacional, Estadual e Municipal? De que modo o Governo Pernambucano aborda tais indicadores? Como eles são mensurados?

Essas questões podem ser tópicos de pesquisas futuras. Atualmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE vem realizando um estudo que visa desenvolver indicadores que representem os ODS de modo mais concreto, pois se sabe que existem dificuldades de mensuração e de coleta de dados dos indicadores propostos pela ONU, o que atrapalha um possível monitoramento dos Governos na ótica das diretrizes estabelecidas.

Por fim, indica-se ao Governo Pernambucano uma revisão dos instrumentos da estratégia pública, com o intuito de abordar os temas e diretrizes contidos nos ODS com mais intensidade e alinhamento em sua formulação de políticas públicas. A título de sugestão para atores públicos estaduais e municipais, recomenda-se que os candidatos ou ocupantes de cargos públicos estratégicos levem em consideração as ações e diretrizes propostas nos ODS, tanto em seu programa de governo quanto em sua agenda pública, pois a Agenda 2030 é uma plataforma global de políticas públicas e vários são os países que a perseguem, inclusive o Brasil.

REFERÊNCIAS

ALVES DA SILVA, Dáfni Priscila; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; DA SILVA, Anderson Henrique. O poderoso NVivo: uma introdução a partir da análise de conteúdo. **Revista Política Hoje**, [S.I.], v. 24, n. 2, p. 119-134, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/view/3723>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto. São Paulo: Edições 70, 2016. (Obra original publicada em 1977).

BELZUNEGUI, Ángel.; BRUNET, Ignasi.; PASTOR, Imma. **Tècniques d'investigació socials. Fonaments epistemològics i metodològics**. Barcelona: Pòrtic, 2002.

MINAYO, Maria Cecilia de S.; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, 1993. Disponível em: <https://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S0102-311X1993000300002&script=sci_arttext&tlang=es>. Acesso em: 05 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Transformando Nossa Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

_____. **Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável**. 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/cupula/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG. Coleção de caderno de boas práticas de gestão. v.1: **Formulação da Estratégia**. Recife: Instituto Publix, 2014. Disponível em: <<http://online.fliphtml5.com/fjjc/rker/#p=1>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG. **Pernambuco 2035: Visão de Futuro**. 2015. Disponível em: <<http://www.seplag.pe.gov.br/web/pe2035/2035-visao-de-futuro>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG. **PPA 2016-2019**. 2015. Disponível em: <http://www.seplag.pe.gov.br/c/publicador_repositorio_documento/get_file?p_l_id=938&folderId=4465&name=DLFE-3502.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2019.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG. **Mapa da Estratégia 2015-2018**. 2015. Disponível em: <<http://www.seplag.pe.gov.br/web/tppe/todos-por-pe-mapa-da-estrategia>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

Programa de Governo da Frente Popular de Pernambuco (2015-2018). 2014. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2014/680/BR/PE/3/170000000024/proposta_governo1404577993377.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2019.

Programa de Governo da Frente Popular de Pernambuco (2019-2022). 2018. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/PE/2022802018/170000604547//proposta_1533914794087.pdf> Acesso em: 02 fev. 2019.

SILVA, Andressa H.; FOSSÁ, Maria Ivete T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualit@s Revista Eletrônica**, [S.I.], v. 16, n. 1, 2015. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/2113/1403>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

CAPÍTULO 11

POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

Adelcio Machado dos Santos

Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Endereço: Rua Prof. Egidio Ferreira, nº 271, Apto. 303 – 88090-699 Florianópolis (SC) Brasil. E-mail: adelciomachado@gmail.com.

Jucielle Marta Baldissareli

Jornalista e Administradora. Doutoranda em Administração / Furb. Mestre em Desenvolvimento e Sociedade. Docente e pesquisadora da Universidade Alto Vale do Rio do Peixe (Uniarp).

RESUMO: A educação constitui o fenômeno pelo qual um indivíduo ou grupos de indivíduos obtém conhecimentos, oferecendo ao homem meios que permitam estimular as transformações materiais e espirituais exigidas pelo dinamismo da sociedade. Já nas cidades da Grécia antiga, como Atenas e Esparta, diferentes formas de educação faziam-se presentes, porém, todas voltadas para os interesses da sociedade. No Brasil, as políticas educacionais e as reformas promovidas ao longo do desenvolvimento das diretrizes educacionais, sempre foram influenciadas pelos interesses elitistas. O movimento intitulado como Escola Nova, cuja origem é européia, chegou ao Brasil no início do século XX. Seu objetivo consiste em defender a idéia de educação voltada para a continuação e renovação da vida social, pois o sentido da vida é sua própria continuidade

e essa continuidade só é possível através da constante renovação dos métodos de ensino adequados às necessidades da sociedade. A atual LDB nº 9.394 de 1996, assegura que a educação tem por objetivo a formação básica do cidadão, incluindo preparação para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de forma que seja capaz de se adaptar a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores. Além disso, a LDB também prevê o aprimoramento do educando, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico.

PALAVRAS-CHAVE: política – educação – história – sociedade

EDUCATIONAL POLICIES IN BRASIL

ABSTRACT: Education constitutes a phenomenon in which an individual or group of individuals get knowledge, offering man means that allow to stimulate spiritual and material transformations demanded by the dynamism of our society. In cities like Athens or Sparta, from Ancient Greece, different forms of education were practised, however, all of them aimed at the interests of the society. In Brazil, educational policies and reforms promoted throughout the development of the educational directions, were always influenced by the elitist interests. The

movement intitled as New School, whose origin is European, arrived in Brazilin the beginning of the 20th Century. Its objective consists in defending the idea of education aiming at continuation and renewal of social life, for the sense of life is its own continuity and this continuity is only possible through the constant renew of teaching methods adequate to the needs of the society. The current LDB nr 9394 of 1996 (a set of laws in Brazil) aims at the basic formation of a citizen, including the preparation for work and the citizenship of the student so that he will continue learning, in a way he will be able to adapt to new conditions of occupation or improvement of the student, including ethic formation and the development of intelectual autonomy and critical thinking.

KEYWORDS: policy; education; history; society.

INTRODUÇÃO

A educação constitui o fenômeno pelo qual um indivíduo ou grupos de indivíduos obtém conhecimentos, sejam eles científicos, artísticos, técnicos ou especializados, na busca do desenvolvimento de sua capacidade ou de suas aptidões.

O escopo fundamental da educação é oferecer ao homem instrumentos culturais que permitam estimular as transformações materiais e espirituais exigidas pelo dinamismo da sociedade. A educação majora o domínio do homem sobre a natureza, ademais de procurar adequá-lo aos objetivos de progresso e equilíbrio social da comunidade a que pertence.

A história comprehende a interpretação de todo o conjunto da ação transformadora do homem no tempo. Uma vez que o homem se insere no tempo, tem-se que o presente humano não se esgota na ação que realiza, mas adquire sentido pelo passado e pelo futuro, assegura Aranha (1996).

É por intermédio da compreensão do passado que se pode dar sentido ao presente, compreendo a influênciia de determinadas ideologias no processo educacional e projetando o futuro. Para Bloch (2001) o homem reconstrói a história com base no seu presente, pois é a partir de um fato novo, do surgimento de uma nova problemática que se busca uma resposta na reinterpretação da experiência transata.

Destarte, a história resulta da necessidade que o homem possui de reconstituir o passado, relatando, analisando e interpretando os acontecimentos a partir da reorganização de suas causas em uma ordem cronológica e por meio da seleção daqueles considerados relevantes em uma determinada problemática.

Todavia, Aranha (1996) sustenta que essa disponibilidade de análise não é idêntica ao longo do tempo, variando também conforme a cultura. A história como teoria e elaboração intelectual, deve ser compreendida com base na análise das condições com as quais os homens se relacionam para produzir a existência, isto é, a divisão social do trabalho. Assim, é no embate das forças contraditórias que se expressam nas ações dos homens de interesses divergentes que a história se faz.

No que concerne à História da Educação, pode-se afirmar que tudo o que foi assinalado até aqui acerca da história geral se aplica também na história da educação, visto que o fenômeno educacional se desenrola no tempo e faz igualmente parte da história geral.

Neste sentido, Luzuriaga (1985) escreve que a história da educação é parte da história da cultura, tal como esta, por sua vez, é parte da história geral. Por educação, o autor entende a influência intencional e sistemática sobre o ser juvenil, como propósito de formá-lo e desenvolvê-lo. Mas significa também a ação genérica, ampla, de uma sociedade sobre as gerações jovens, com o fim de conservar e transmitir a existência coletiva. A educação é assim, parte integrante, substancial, da vida do homem e da sociedade.

Por outro lado, prugna Luzuriaga (1985), a educação é componente tão fundamental da cultura quanto à ciência, a arte ou a literatura. Sem a educação não seria possível aquisição e transmissão da cultura, sendo que esta constitui também uma das funções essenciais da educação.

No entanto, a educação, posto que se em constitua elemento essencial e permanente da vida individual e social, não se realizou sempre da mesma forma, mas ao contrário, varia conforme as necessidades e aspirações de cada povo em sua época. Do mesmo modo, a sociedade a que a educação se refere não constitui fenômeno estático, definitivamente constituído, mas em contínuas transformações.

Devido a isto, a educação possui uma história, a saber, a história da mudança e do desenvolvimento que ela tem experimentado com o passar do tempo e a modificação da sociedade. Por outro lado, como assinala Luzuriaga (1985), a educação é parte da cultura, e esta também está condicionada historicamente, variando conforme as características dos povos e das épocas, a história da educação é, assim, parte da história da cultura e estuda suas relações com a ação educativa.

Destarte, é fundamental estudar a educação com base em seu contexto histórico geral, para que se possa observar a simultaneidade entre as suas crises e as do sistema social. Aranha (1996) destaca que esta regularidade não deve ser compreendida apenas como simples paralelismo entre fatos da educação e fatos sociais, uma vez que as questões de educação são engendradas nas relações que os homens estabelecem ao produzir sua existência. Sob esta perspectiva, a educação não é um fenômeno neutro, mas é diretamente influenciada pelos efeitos da ideologia, por estar, na realidade, envolvida na política.

UM POUCO DE HISTÓRIA

Na Grécia antiga, considerando a superioridade do estado, a educação pretendia aparelhar os adolescentes para o vínculo com a cidade-estado. Cada estado possuía seus aspectos e as estruturas educacionais necessitavam habituar-se a elas para organizar adequadamente os jovens.

Destarte que ocorrem às compreensões de Platão e de Aristóteles de um ensino constante, decretada em suas pequenas minúcias pelo poder estatal e obrigatória para todas as pessoas independentes. Platão, na República e nas Leis, apresenta a que extremidades podem atingir a educação quando exagera os aspectos essenciais da vida.

O cidadão-guarda do Estado ideal não tem direito à vida doméstica e a ligações com a família. Aristóteles não chega a esse exagero, mas considera a educação familiar prejudicial à criança.

O sistema educacional que mais se relacionou com essa compreensão foi aplicado por Esparta, em que os adolescentes eram instruídos sob a administração direta do Estado, num tipo de alojamento militar: os homens viravam guerreiros e as mulheres instruíam-se para virarem mães de futuros guerreiros.

Em Atenas existiam três leis que determinavam a respeito da presença nos colégios dos filhos dos habitantes libertos, e as organizações de ensino eram regimentadas por legislação específica.

Os recursos da educação, mais em concordância aos costumes gregos, eram a música e a literatura para aprimorarem o espírito de fidelidade à pátria; e o exercício físico, para o aprimoramento do corpo. À medida que a cultura ateniense avançava, os estudos de natureza intelectual assumiam maior importância e a educação física entrava em decadência.

Essa tendência provocou críticas, segundo as quais os jovens efeminavam-se pelo excesso de conforto. Mas uma força desintegradora, a que inutilmente se opuseram Platão e Aristóteles, já comprometera o sistema educacional: a retórica dos sofistas.

Na *polis* democrática, o orador naturalmente se tornava um assistencialista, pois a eloquência dava passagem à pretensão pessoal, e levava a juventude às escolas dos sofistas. As ligações cada vez mais estreitas entre os estados gregos uniam as idéias patrióticas e trouxeram uma compreensão mais global da educação.

O procedimento concluiu-se com a perda da independência das cidades-estado, sob comando macedônico.

A universidade de Atenas foi a consequência de uma contração dos colégios filosóficos particulares com a instituição estatal para a educação dos jovens.

Havia outras sedes de elevada cultura, principalmente em Alexandria, em que a relação da ideologia grega com as religiões e filosofias do Egito produziu as filosofias simbólicas que culminaram no neoplatonismo.

Em Atenas, a educação modificou-se numa eloquência oca, até que a faculdade foi desligada por Justiniano no ano 529.

NO BRASIL

Antes de abordar a evolução histórica da educação no Brasil, deve-se apresentar

o movimento intitulado Escola Nova, cuja origem é européia, do final do século XIX, alcançando os países latino-americanos no final do século XIX, início do século XX, chegando ao Brasil na década de 20.

Na opinião de John Dewey¹, principal artífice da escola pragmática, o sentido da vida é sua própria continuidade e essa continuidade só pode ser conseguida pela renovação constante. E considerando esta premissa, pode-se, no mais vasto sentido, afirmar que educação é o meio para continuar e renovar a vida social.

Há registro que em 1549, os padres jesuítas chegaram ao Brasil, trazendo como preocupação maior a catequização dos índios e não precisamente a educação.

Nas escolas elementares, base do sistema colonial de educação, que funcionavam onde quer que existisse um convento, os índios aprendiam a ler, escrever, contar e a falar o português.

Nelas também eram instruídos os filhos dos colonos. A cultura dos nativos foi, pouco a pouco, sendo substituída pelas idéias dos jesuítas. Desse ponto de vista, os missionários atuaram como elementos desintegradores das culturas não-européias.

Na família patriarcal, a única força que se opunha à ação educadora dos jesuítas era a dos senhores de engenho, cuja autoridade se exercia não somente sobre os escravos, como sobre suas esposas e filhos.

Esse estado de submissão facilitava o trabalho dos jesuítas, que também procuravam submetê-los à autoridade da igreja. A família patriarcal seguia, assim, as tradições portuguesas.

Neste sentido, a falta de interesse pelas atividades técnicas e científicas marcou a educação colonial, por sua vez moldada pela da metrópole. Humanistas por excelência, os jesuítas procuravam transmitir aos discípulos o gosto pelas atividades literárias e acadêmicas, de acordo com a concepção de “homem culto” vigente em Portugal.

Principiando pelas escolas de leitura e escrita, não pararam aí os jesuítas, nem mesmo no primeiro século, pois já havia, então, cursos de humanidades em seus colégios do Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco.

Os colégios que exerceram maior influência foram os de Todos os Santos, na Bahia, no qual Antônio Vieira foi educado, e o de São Sebastião, no Rio de Janeiro. Ambos apresentavam o sistema educacional jesuítico em sua forma mais completa, desde o curso de humanidades até o de teologia e ciências. Eram os centros, por excelência, de formação dos líderes religiosos.

Na rede de ensino dos jesuítas, ao curso de humanidades seguia-se o de artes (filosofia e ciência). Os cursos que preparavam para as profissões liberais só existiam

1 Inspirado no pragmatismo de William James, Dewey evoluiu para a doutrina que seria chamada instrumentalismo. Considerava a natureza como a realidade última e postulava uma teoria do conhecimento baseada na experimentação e na verificação, idéias que foram a origem da “escola de Chicago”. Essa filosofia foi também a base de suas concepções sobre educação, que deveria centrar-se nos interesses da criança e no desenvolvimento de todos os aspectos de sua personalidade, como defendeu em *The School and Society* (1899; *A escola e a sociedade*).

na Europa, e os estudantes brasileiros procuravam geralmente a Universidade de Coimbra, famosa pelos cursos de ciências jurídicas e teológicas, e que teve, por isso, grande importância na formação da elite cultural brasileira.

Desde então até 1808, com o advento da chegada da família real portuguesa no Brasil, o cenário educacional conservou-se estacionado, para só progredir outra vez com as múltiplas medidas desenvolvimentistas implantadas por D. João VI, dentre elas pode-se destacar a criação da Biblioteca Real e o estabelecimento do ensino superior.

No entanto, até o ano de 1822, a educação no Brasil estava sujeita às determinações advindas da Corte Portuguesa.

Em 25 de março de 1824, com a elaboração da primeira Constituição Brasileira, foram evidenciados e referenciados alguns dos problemas educacionais, pois, apesar de ter escola gratuita e de todos possuírem o direito à liberdade de atividades e de manifestação de pensamento, só aquele que era católico apostólico romano tinha a possibilidade de conseguir cargos e privilégios.

Passados dois anos, em 1826, Cunha Bueno apresentou um projeto para a divisão do ensino em três graus, sendo o primário e o secundário para as províncias e o superior para a União.

Contudo, embora a Constituição fizesse referência a várias modalidades de ensino, somente o primário gratuito teve início imediato.

O primeiro colégio oficial de ensino secundário foi criado pelo Gabinete Araújo Lima, no período regencial em 1837, com o nome de Colégio Pedro II, o qual permanece ativo até os dias atuais.

Ao ultimar o curso secundário, o aluno recebia o diploma de bacharel em Ciências e Letras, e a partir daí podia ingressar na universidade. Em 1830 foi criada em Niterói, a primeira Escola Normal e em 1835 foi iniciada a da Bahia. Na Corte, a primeira escola desse tipo surgiu apenas no ano de 1880.

Duas Reformas importantes, a nível educacional, aconteceram até no início da República. Uma delas é a de Couto Ferraz e a outra foi a de Leônio de Carvalho em 1879. A Reforma de Ferraz correspondeu à regulamentação do ensino particular, o qual não tinha supervisão até então. Já a Reforma de Carvalho forneceu completa liberdade em matéria de instrução.

Com a proclamação da República no ano de 1889, as perspectivas educacionais brasileiras centralizaram-se na criação do Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, e que, por causa do menosprezo com a educação por parte do governo, teve curta duração, sendo dissolvido em 1891. Seguiu-se em 24 de fevereiro de 1891 a publicação do projeto da Constituição, conservando a parte de competência da União “legislar sobre o ensino superior no Distrito Federal”.

No artigo 35 dessa Constituição, encontram-se algumas obrigações: “animar no país o desenvolvimento das letras, artes, ciências etc.”, “criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados”, “prover a instrução secundária no Distrito

Federal”, “será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”, “é garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial”, “a união se encarregará da instrução militar dos corpos e armas e instrução militar superior”.

Até no ano de 1930, a Constituição do Império não foi modificada em matéria de ensino, apenas em relação à religião foram efetuadas algumas alterações. Procurando resolver alguns problemas encontrados, no ano de 1895, houve algumas reformas em determinados estabelecimentos de ensino.

O Código Epitácio foi uma reforma que aconteceu em 1901.

A Reforma de Rocha Vaz, em 1925, foi a primeira a estabelecer seriação e freqüência obrigatórias nas instituições de ensino. Essa mesma reforma também criou o Departamento Nacional de Ensino.

Apenas em 16 de julho de 1934, foi elaborada uma nova Constituição em decorrência da Revolução de 1930, período no qual se efetuou uma transição ditatorial. Nesta Constituição, pela primeira vez, é possível encontrar referência a Diretrizes Educacionais, além de outras determinações mais específicas.

Através desta Constituição tornou-se obrigatório para as empresas industriais e agrícolas o fornecimento de ensino gratuito de grau primário, caso existissem entre os funcionários um mínimo de dez analfabetos.

A constituição também assegurou que os objetivos de interesse histórico e de patrimônio artístico do Brasil deveriam ser protegidos.

Ademais disso, o Plano Nacional de Educação passou a ser organizado pelo Conselho Nacional de Educação e os professores eram contratados ou nomeados através de concursos. O ensino primário gratuito tornou-se obrigatório.

O ensino pré-vocacional e profissional emergiu no ano de 1937 com instauração do Estado Novo. Este ensino tornou-se obrigatório, como dever do Estado para classes menos favorecidas. Neste mesmo período, os trabalhos manuais, a Educação Física e o Ensino Cívico passaram a ser exigidos nas escolas, sendo que nenhuma escola podia ser reconhecida ou autorizada se não pudesse satisfazer essas exigências.

Na Constituição Brasileira de 1946, considerada liberal, que foi promulgada em seguida à degringolada do Estado Novo, houve a aprovação de um documento voltado para as diretrizes e bases da educação brasileira.

Este documento foi transformado num extenso projeto, e depois apresentado à Câmara dos Deputados em 1948, embora apenas muitos anos depois, devido ao descaso com o ensino brasileiro, gerou a primeira Lei de Diretrizes e Bases e teve o nº 4.024 de 20/12/61. Esta definiu os fins gerais da educação, assegurando o direito à educação e criou o Conselho Federal de Educação, que passou a funcionar a partir de fevereiro de 1962.

Em 1967 entra em vigor outra Constituição, a qual conservou alguns princípios educacionais da anterior, trazendo inovações como o aumento da faixa etária obrigatória até 14 anos e a concessão de bolsas de estudo para posterior reembolso no caso do ensino superior.

As Constituições Estaduais também se detinham a legislar acerca do sistema educacional, com medidas mais particularizadas não contrariando, porém, a Constituição do país.

Dessarte, o Estado do Amazonas tratou da criação de escolas normais rurais e colônias-escolas com normas adequadas.

Com a entrada em vigor da Segunda LDB, em 1971, (Lei nº 5.692 de 11 de agosto), o ensino de 1º e 2º graus foi inteiramente reformulado. Em seu artigo primeiro, a Lei assim se expressava: “O ensino de 1º e 2º graus tem por objetivo geral proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania”.

Já os preceitos da LDB nº 9.394/96, assevera, em seu art. 32 que “O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão...”. E, em seu art. 35, assegura que:

“o ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades: a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento dos estudos; a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; e a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina” (LOPES, 1999).

Por fim, Constituição da República Federativa do Brasil, no que diz respeito ao processo educacional, celebra em seus art. 1º, 6º, 205 e 214, o direito à Educação como preparo para o exercício da cidadania, a erradicação do analfabetismo e a formação para o trabalho.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação**. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Moderna, 1996.

ARAÚJO, José Carlos Souza; GATTI JÚNIOR, Décio (org.). **Novos temas em história da educação brasileira**. São Paulo: Autores Associados; Minas Gerais: Edufu, 2002. (Coleção memória da educação).

DOURADO, Luiz Fernando; PARO, Vitor Henrique (org.). **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamâ, 2001.

FREITAG, Bárbara. **Política educacional e indústria cultural** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

KELLY, Celso. **Política da educação**. Rio de Janeiro: Reper, s/d.

LACERDA, Beatriz Pires de. **Administração Escolar**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1977.

LUZIRIAGA, Lorenzo. **História da educação e da Pedagogia**. 16. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1985.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. **Comentários à Lei de Diretrizes e Bases da Educação: Lei 9.394 de 20.12.1996**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Política educacional: impasses e alternativas**. São Paulo: Cortez, 1995.

REVISTA BRASILEIRA DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO. São Paulo: Autores Associados, n. 2, jul./dez. 2001. 196 p.

REVISTA BRASILEIRA DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO. São Paulo: Autores Associados, n. 4, jul./dez. 2002. 183 p.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 1978.

SHIROMA, Eneida Oto *et al.* **Política educacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

VIDAL, Diana Gonçalves; HILSDORF, Maria Lúcia Spedo (org.). **Brasil 500 Anos: tópicos em história da educação**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

DEVER DO ESTADO EM GARANTIR O ACESSO À INTERNET COMO PRESSUPOSTO DE EFETIVIDADE SOCIAL DA CIDADANIA DIGITAL

Eid Badr

Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA/UEA), Professor Adjunto da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Docente do curso de graduação em Direito e do curso de Mestrado em Direito Ambiental da UEA, Integrante da Coordenação do PPGDA/UEA, Coordenador do Grupo de Pesquisa CNPq/UEA – Direito Educacional Ambiental (DEA), Advogado. Manaus /AM.

RESUMO: O conceito atual de cidadania está associado ao novo tratamento jurídico conferido aos direitos fundamentais, indo além dos direitos exclusivamente políticos, baseado no princípio do Estado Democrático de Direito e nos objetivos fundamentais do Estado brasileiro. O Brasil possui um avançado instrumento normativo que estabelece os princípios, as garantias, os direitos e deveres para o uso da Internet, conhecido como o *Marco Civil da Internet* (Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014), o qual reconheceu que o acesso à Internet é essencial ao exercício da cidadania, como um dos elementos fundamentais do que denominamos como *cidadania digital*, esta compreendida como uma das faces do princípio e direito fundamental da cidadania (art. 1º,

II, da Constituição Federal). Não obstante a isso, tal estatuto legal não estabelece os meios que assegurem a todos os brasileiros tenham acesso à Internet, especialmente, aos menos favorecidos economicamente. Tanto é assim que 68 milhões de brasileiros (número superior à maioria das populações dos Estados europeus) continuam sem acesso à Internet, o quê compromete o exercício pleno de sua cidadania. O presente trabalho, ao estabelecer as premissas necessárias sobre o tema com base na doutrina, Constituição Federal e no Marco Civil da Internet, propõem identificar os meios jurídicos à disposição do Estado brasileiro e do cidadão para superação dessa marginalização digital.

PALAVRAS-CHAVE: políticas públicas, cidadania; cidadania digital; acesso à Internet; direito fundamental.

DUTY OF THE STATE TO ENSURE

INTERNET ACCESS AS A SOCIAL

EFFECTIVENESS OF DIGITAL CITIZENSHIP

ABSTRACT: The current concept of citizenship is associated with the new legal treatment given to fundamental rights, going beyond exclusively political rights, based on the principle of the Democratic Rule of Law and the fundamental objectives of the Brazilian State. Brazil has an advanced normative instrument that establishes

the principles, guarantees, rights and duties for the use of the Internet, known as the “Internet Civil Framework” (Law No. 12,965, of April 23, 2014), which recognized that the Internet access is essential to the exercise of citizenship, as one of the fundamental elements of what we call digital citizenship, understood as one of the faces of the principle and fundamental right of citizenship (art. 1, II, of the Federal Constitution). Notwithstanding this, such legal status does not establish the means to ensure that all Brazilians have access to the Internet, especially the economically disadvantaged. So much so that 68 million Brazilians (more than most populations in European states) still have no access to the Internet, which compromises the full exercise of their citizenship. The present paper, by establishing the necessary premises on the subject based on the doctrine, the Federal Constitution and the Internet Civil Framework, proposes to identify the legal means available to the Brazilian State and the citizen to overcome this digital marginalization.

KEYWORDS: public policy; citizenship; digital citizenship; Internet access; fundamental right.

1 | INTRODUÇÃO

A ideia de imprescindibilidade do acesso à Internet como condição de concretização plena da cidadania não encontra adversários. A concepção de cidadania no caso, esclareça-se, nos dias de hoje, ao superar o seu limitado conceito clássico, alçou-se à condição de elemento essencial, concreto e real para servir de centro nevrálgico das mudanças paradigmáticas da ciência jurídica, e canal condutor com o futuro, com os avanços de todas as naturezas, constituindo-se em um “direito mais sensível, aberto e poroso aos novos elementos que se descontinem na sociedade”, portanto, “um direito mais real, humano e, por conseguinte, justo” (FARIAS, 2002, p. 83).

O Estado brasileiro reconhece e proclama a imprescindibilidade do acesso à Internet como condição para o exercício pleno da cidadania, pois editou a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, a qual estabelece os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, razão pela qual é conhecida como o Marco Civil da Internet, apelidada, também, de a “Constituição da Internet no Brasil”.

O referido estatuto legal, em mais de um de seus dispositivos, não enseja dúvida à respeito da mencionada ideia, dado proclama que “*o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania*” (*caput* do art. 7º), bem como que o uso da internet tem como fundamentos “*os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais*” (art. 2º, II).

Ao tempo em que o Estado brasileiro faz essa avançada declaração no sentido de que o acesso à Internet é essencial ao exercício da cidadania lastreada nos direitos humanos, desenvolvimento da personalidade e no exercício da chamada *cidadania digital*, deparamo-nos com a insofismável realidade de mais de 68 milhões de

brasileiros desprovidos do acesso à Internet, em dados atualizados tendo como base o levantamento mais abrangente e atualizado realizado no Brasil sobre o tema, em 2016, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no bojo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua (IBGE, 2016, p. 27).

O presente trabalho é estruturado sobre uma linha lógica de objetivos que se constituem suas etapas: (1) estudar o desenvolvimento do conceito jurídico de cidadania (2) analisar o conteúdo e alcance do conceito de cidadania digital estabelecidos pela Lei nº 12.965/2014; (3) a ausência no marco civil da internet de meios de concretização da cidadania digital aos hipossuficientes economicamente; (4) o panorama nacional sobre o acesso à Internet; (5) os meios jurídicos à disposição do Estado brasileiro e do cidadão para superação da marginalização digital de mais de 68 milhões de brasileiros; (6) apresentação dos resultados da pesquisa à luz Constituição Federal.

2 | A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE CIDADANIA

O avanço tecnológico, científico e cultural, resultou em várias alterações nas relações jurídicas, as quais levaram a Ciência do Direito a se preocupar não em fundamentá-las, mas sim em proteger o cidadão dessas relações. Em outras palavras, passaram a buscar a segurança necessária para garantir os direitos fundamentais nesse novo quadro de relações. Cristiano Farias (2002, p. 83) esclarece:

E reconheça-se que o ponto de partida para tanto deve estar, sempre, no conceito de cidadania. Isso porque a cidadania, concebida como elemento essencial, concreto e real, para servir de centro nevrálgico das mudanças paradigmáticas da ciência jurídica, será a ponte, o elo de ligação, com o porvir, com os avanços de todas as naturezas, com as conquistas do homem que se consolidam, permitindo um direito mais sensível, aberto e poroso aos novos elementos que se descontinem na sociedade. Um direito mais real, humano e, por conseguinte, justo.

Sobre o tema, Liszt Vieira (2002, p. 27) acentua:

A República Moderna não inventou o conceito de cidadania, que, na verdade, se origina na República Antiga. A cidadania em Roma, por exemplo, é um estatuto unitário pelo qual todos os cidadãos são iguais em direitos. Direitos de estado civil, de residência, de sufrágio, de matrimônio, de herança, de acesso à justiça, enfim, todos os direitos individuais que permitem acesso ao direito civil. Ser cidadão é, portanto, ser membro de pleno direito da cidade, seus direitos civis são plenamente direitos individuais. Mas ser cidadão é também ter acesso à decisão política, ser um possível governante, um homem político. Esse tem direito não apenas a eleger representantes, mas a participar diretamente na condução dos negócios da cidade.

A cidadania é um dos fundamentos do Estado brasileiro, nos termos do art. 1º da Constituição Federal. O conceito atual não pode mais ser limitado à clássica visão que o vinculavam à ideia de cidadania e o exercício de votar, ser votado e à possibilidade de ocupar cargos públicos. Neste sentido:

O conceito contemporâneo de cidadania se estendeu em direção a uma perspectiva na qual cidadão não é apenas aquele que vota, mas aquela pessoa que tem meios para exercer o voto de forma consciente e participativa. Portanto, cidadania é a condição de acesso aos direitos sociais (educação, saúde, segurança, previdência) e econômicos (salário justo, emprego) que permite que o cidadão possa desenvolver todas as suas potencialidades, incluindo a de participar de forma ativa, organizada e consciente, da construção da vida coletiva no Estado democrático (BONAVIDES; MIRANDA; AGRA, 2009, p.7).

A cidadania como condição de acesso aos direitos sociais e econômicos reforça a ideia de que o seu novo conceito é pautado na efetivação dos direitos humanos:

Esse caráter pluralista da construção de um novo conceito de cidadania, pautado na efetivação dos direitos humanos, encontra na sociedade contemporânea, mormente na brasileira, quiçá por seu caráter semiperiférico, materialização através de inúmeras formas de organizações, mobilização e luta política (CÉSAR, 2002, p. 45).

Assim, dúvida não há de que a evolução do conceito de cidadania acompanhou a evolução do tratamento jurídico conferidos aos direitos humanos.

A realidade jurídico-constitucional brasileira apresenta como princípios do Estado brasileiro a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III, da CF), ao qual estabelece como seus objetivos fundamentais, até como justificativa para a sua existência, a formação de uma sociedade livre, justa e solidária, com vistas ao desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais, com a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º da CF).

Dessa feita, a cidadania, na sua contemporânea definição, além de cumprir o papel de princípio fundamental do Estado Democrático de Direito brasileiro é revestido, também, do caráter de direito fundamental.

3 I CIDADANIA DIGITAL

A Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, estabelece os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Nesse sentido, pode-se afirmar que o *caput* do art. 7º, combinado com o art. 2º, II, da lei nº 12.965/2014 servem de fundamento legal para a cidadania digital.

3.1 Conceito de cidadania digital

Convém, desde logo, aclararmos que entendemos a *cidadania digital* como sendo uma das faces da *cidadania*, esta compreendida como princípio e direito fundamental (art. 1º, II, da CF), a qual reclama para o seu exercício pleno pelo seu titular o acesso ao âmbito digital.

O conteúdo do conceito de cidadania digital é complementado a partir das

peculiaridades estabelecidas pelos dispositivos anteriormente indicados da Lei nº 12.965/2014.

Assim, concluirmos que a cidadania digital é direito fundamental, por contar com assento constitucional, na medida em que é uma das faces da *cidadania*, esta compreendida como princípio e direito fundamental (art. 1º, II, da CF), a qual reclama para o seu exercício pleno pelo seu titular o acesso ao âmbito digital, notadamente, por meio do acesso à Internet de forma plena e universal, assegurados a inviolabilidade da sua intimidade e vida privada e o exercício do direito de liberdade de expressão, respeitados, os limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

3.2 As dimensões jurídicas da cidadania digital

A cidadania, como visto, contemporaneamente, é calcada na ideia de pleno desenvolvimento das potencialidades do cidadão, por meio do acesso aos direitos sociais e econômicos, a permitir sua ativa, consciente e organizada participação nos destinos do Estado, isto como decorrência do Estado Democrático de Direito que tem como seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III, da CF).

O Estado Democrático de Direito exige ambiente democrático de convivência social, em que a sociedade seja livre, justa e solidária, cujo poder a ser exercido em proveito do povo emane deste, diretamente ou por representantes eleitos, com a participação crescente da população no processo decisório estatal; onde a pluralidade de ideias, culturas e etnias seja respeitada e protegida, num processo em que o indivíduo seja livre das formas de opressão, com o reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais e, especialmente, em condições econômicas suscetíveis de favorecer o pleno exercício desses direitos (SILVA, 1997, p. 106).

A cidadania digital como face da cidadania em âmbito digital insere-se neste contexto político-jurídico, não obstante a Constituição Federal não fazer referência expressa à Internet ou ao meio digital. Dessa feita, o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) é o meio normativo fundamental na definição da cidadania digital e de seu conteúdo.

O conteúdo jurídico da cidadania digital é dado pelos dispositivos do citado estatuto legal, os quais proclamam que o uso da internet tem como fundamento o respeito à liberdade de expressão, os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade, a pluralidade, a diversidade, fim social (art. 2º), ou ainda, que o uso da internet deve ser dar com a garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, proteção da privacidade, proteção dos dados pessoais, neutralidade da rede, liberdade negocial (art. 3º).

O Marco Civil da Internet também estabelece em seu art. 7º que o acesso à internet essencial ao exercício da cidadania e nos incisos deste dispositivo elenca importante rol de direitos dos usuários no tocante à inviolabilidade do sigilo das

informações e comunicações dos usuários; guarda de informações; e, à relação de consumo e o expresso estabelecimento de aplicação das normas das normas protetivas ao consumidor, além de versar sobre os aspectos da relação de consumo e o expresso estabelecimento de aplicação das normas das normas protetivas ao consumidor (incisos IV, V, VI, XI e XIII).

Além destes importantes aspectos, o artigo em questão traz avançada disposição acerca da garantia de acessibilidade no sentido de que devem ser *consideradas as características físico-motoras, perceptivas, sensoriais, intelectuais e mentais do usuário, nos termos da lei* (inciso XII).

O art. 8º da Lei nº 12.965/2014, em reforço aos direitos e garantias proclamados no art. 7º, expressamente dispõe que *a garantia do direito à privacidade e à liberdade de expressão nas comunicações é condição para o pleno exercício de acesso à internet*. O parágrafo único deste dispositivo estabelece serem nulas de pleno direito as cláusulas contratuais que ofendam as garantias asseguradas aos usuários e exemplifica duas situações: i) cláusulas que impliquem ofensa à inviolabilidade e ao sigilo das comunicações privadas, pela internet (inciso I); ii) cláusulas em contrato de adesão que não ofereçam como alternativa ao contratante a adoção do foro brasileiro para solução de controvérsias decorrentes de serviços prestados no Brasil (inciso II).

Com efeito, sem olvidar-se da contribuição de outras disposições da Lei nº 12.965/2014, é especialmente a partir do plexo de normas citadas que se molda o conteúdo jurídico da cidadania digital.

Não obstante as relevantes garantias estabelecidas nos mencionados dispositivos legais, o legislador pátrio não assegurou na Lei nº 12.965/2014 os meios de concretização do acesso à Internet aos hipossuficientes economicamente, apesar de reconhecer *ser o acesso à internet essencial ao exercício da cidadania* (art. 7º).

No que diz respeito à garantia da aquisição das habilidades necessárias para o uso dos meios digitais, felizmente, o legislador pátrio estabeleceu como sendo dever do Estado:

Art. 26. O cumprimento do dever constitucional do Estado na prestação da educação, em todos os níveis de ensino, inclui a capacitação, integrada a outras práticas educacionais, para o uso seguro, consciente e responsável da internet *como ferramenta para o exercício da cidadania*, a promoção da cultura e o desenvolvimento tecnológico. (grifamos)

O dever estatal em garantir as habilidades para uso da internet, ao menos daqueles que se encontram nos sistemas de ensino formais, não se repetiu em relação ao restante da população, especialmente, daquela desprovida de recursos econômicos para tal.

3.3 Natureza jurídica do acesso à Internet

O acesso à Internet, como visto, é condição essencial para materialização da

cidadania digital. A Organização das Nações Unidas – ONU já declarou que o acesso à Internet deve ser tratado como um direito humano, como indicam Roseane Silva e Gislaine Oliveira (2014, p. 6 e 7):

Organização das Nações Unidas (ONU), que em 16 de maio de 2011 reconheceu o acesso à internet como direito humano (ONU, 2011). Segundo esta Organização, impedir o acesso à informação por meio do uso das tecnologias infringe o Artigo 19, parágrafo 2, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966. Cabe lembrar que este documento internacional foi recepcionado no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 593 de 19927 e de acordo com o seu conteúdo todo cidadão possui direito à liberdade de expressão e de acesso à informação por qualquer tipo de veículo, incluindo o meio virtual.

Logo o Brasil, como signatário, deve cumprir tal Pacto. Além do que, o §2º, do art. 5º da Constituição de 1988 apresenta o princípio de complementaridade condicionada, segundo o qual os direitos e garantias expressos na Carta Magna não afastam outros decorrentes “dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988). Evidencia-se que a norma salienta que o fato de um direito não se encontrar expresso e garantido no texto constitucional ou não ser reconhecido a determinado titular não exclui a possibilidade de sua alegação, desde que se encontre reconhecido em tratado internacional.

Ressalte-se, por importante, um aspecto essencial: possuindo a *cidadania digital*, no ordenamento jurídico pátrio, o *status jurídico* de direito fundamental, consequentemente, é necessário reconhecer a natureza jurídica de garantia fundamental ao acesso à Internet, por ser este um dos principais meios asseguratórios do exercício daquela.

Com efeito, as garantias fundamentais são os instrumentos por meio dos quais o cidadão pode assegurar seus direitos fundamentais. Apesar de, como alertado por MENDES (2011, p. 192), “*nem sempre, contudo, a fronteira entre uma e outra categoria se mostra límpida – o que, na realidade, não apresenta maior importância prática, uma vez que a nossa ordem constitucional confere tratamento unívoco aos direitos e garantias fundamentais*”.

Ademais disso, as garantias fundamentais, na perspectiva da doutrina social, são um meio defensivo não unicamente contra o Estado, mas no Estado, exigindo invariavelmente deste uma prestação positiva (BONAVIDES, 2007, p. 534).

4 | A Ausência no Marco Civil da Internet de Meios de Concretização da Cidadania Digital aos Hipossuficientes Economicamente

O Estado brasileiro, por meio do Marco Civil da Internet, ao mesmo tempo em que reconhece legalmente que o acesso à Internet é fundamental para a materialização da cidadania digital, e que esta, por sua vez, é condição necessária para o exercício pleno da cidadania, não indica no referido estatuto legal os meios para concretização desse direito aos desvalidos economicamente. Tanto é assim que, após cinco anos da edição do Marco Civil da Internet mais de 68 milhões de brasileiros continuam

sem acesso à rede mundial de computadores, como se verá na etapa seguinte desta pesquisa.

No Capítulo IV, dedicado à atuação do Poder Público, no art. 25, II, a Lei nº 12.965/2014, genericamente estabelece que “*as aplicações de internet de entes do poder público devem buscar*”, dentre outras, a “*acessibilidade a todos os interessados, independentemente de suas capacidades físico-motoras, perceptivas, sensoriais, intelectuais, mentais, culturais e sociais*”.

Igualmente, no art. 27, genericamente, dispõe que:

Art. 27. As iniciativas públicas de fomento à cultura digital e de promoção da internet como ferramenta social devem:

I - promover a inclusão digital;

II - buscar reduzir as desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do País, no acesso às tecnologias da informação e comunicação e no seu uso; e

III - fomentar a produção e circulação de conteúdo nacional.

Expressões relativas aos poderes públicos como “*devem buscar*”, “*devem promover*”, “*devem reduzir as desigualdades*” ou “*devem fomentar*”, apesar de indicarem indubitavelmente o dever do Estado são excessivamente genéricas para garantir a concretude do direito no plano da realidade fática.

Convém perquirir: como assegurar a todos a inclusão digital, com a redução das desigualdades regionais no acesso às tecnologias da informação e comunicação, considerados estes essenciais ao exercício da cidadania digital, sem a indicação clara dos meios para se alcançar esses objetivos, especialmente, a aqueles que não têm condições de pagar pelo acesso à Internet?

A omissão apontada do texto legal está na contramão da evolução do direito constitucional, pois DAYLA PINTO (2016, p. 69), acentua que as chamadas constituições pós-positivistas:

Absorvem e tornam centro de sua irradiação normativa o princípio da Dignidade da pessoa humana, valorizando o “ser” e não o “ter”, e, originam os direitos fundamentais materiais, “representando seu núcleo essencial”, assim como os individuais, políticos e sociais. Além deste princípio basilar do direito constitucional, estão os princípios da razoabilidade ou proporcionalidade, que ordenam tanto a elaboração das leis, quanto a aplicação destas, sempre propondo uma razão com moderação, equilíbrio e harmonia.

Com efeito, podemos concluir que a Lei nº 12.965/2014 apesar de ser fundamental para a construção conceitual da cidadania digital, do estabelecimento de seu conteúdo e do reconhecimento de sua essencialidade, falha gravemente por omissão, quer seja à luz da Constituição Federal brasileira – especialmente no que tange à cidadania, dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III), e à construção de uma sociedade mais justa e solidária com a irradiação da marginalização e das desigualdades sociais (art. 3º, I e III) -, quer seja com os princípios que ela estabelece, quando não apresenta os meios efetivos de acesso à Internet a todos, inclusive aos

hipossuficientes economicamente.

5 | O PANORAMA NACIONAL SOBRE O ACESSO À INTERNET

O levantamento mais abrangente e atualizado realizado no Brasil sobre o acesso à Internet foi realizado em 2016 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no bojo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – *PNAD Contínua*.

O referido levantamento revela que apenas 64,70% da população com 10 anos ou mais de idade, naquela ocasião, utilizavam a Internet (IBGE, 2016, p. 27). Ressalte-se, na área rural esse percentual cai para 32,60% da população, correspondendo a menos da metade das pessoas que têm acesso na área urbana (70,00%).

A população brasileira em 2016 era de pouco mais 179 milhões de pessoas, portanto, significa dizer que 116 milhões de indivíduos tinham acesso (64,70%) e 63 milhões não tinham acesso à internet (32,60%).

Dentre os motivos para o não acesso, o mesmo levantamento do IBGE indica que das 63 milhões de pessoas sem acesso à internet 37,80% alegaram não saber usar a internet, 14,30% que o acesso à internet era caro, 5,50% que o serviço de acesso não estava disponível e 3,40% que o equipamento eletrônico necessário para o acesso era caro (IBGE, 2016, p. 54).

É óbvio que o *não saber usar a Internet* é fruto da fragilidade econômica e educacional. Desta forma, é justo considerar que o contingente de mais 63 milhões de pessoas desprovidas de acesso à Internet, em 2016, tem origem nas mesmas causas.

O referido levantamento realizado pelo IBGE surpreende ao indicar que o percentual da população brasileira sem acesso à Internet, consideradas as Grandes Regiões do País e independente das razões indicadas, é basicamente o mesmo (IBGE, 2016, p. 56).

Ademais, após apenas três anos do estudo em questão, é razoável admitir-se que o cenário não se alterou significativamente, salvo o fato de que a população brasileira atual, segundo projeções do próprio IBGE, seria superior a 210 milhões de indivíduos, o que elevaria o contingente de pessoas desprovidas de acesso à Internet para em torno de 68 milhões de pessoas.

6 | OS MEIOS JURÍDICOS À DISPOSIÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E DO CIDADÃO PARA SUPERAÇÃO DA MARGINALIZAÇÃO DIGITAL

A essencialidade do acesso à Internet para o exercício da cidadania a todos e os obstáculos a ela impostos pelos custos econômicos a 68 milhões de brasileiros restam evidenciados nesta pesquisa, cabendo na presente parte buscar a identificação dos

meios jurídicos aptos a eliminar esse fator de marginalização da cidadania.

O dever do Estado brasileiro em garantir a todos o acesso à Internet, inclusive àqueles que sejam impedidos a este acesso por fatores econômicos, como visto, decorre do fato de que a cidadania e a dignidade da pessoa humana serem dois dos seus pilares fundamentais (art. 1º, II e III, da CF), e na medida em que esse acesso é formalmente reconhecido como sendo essencial ao exercício da cidadania, já que o mesmo tem como fundamentos os direitos humanos e o desenvolvimento da personalidade (art. 2º, II, c/c. o art. 7º, da Lei 12.965/2014).

6.1 Prestação positiva por parte do Estado, intervenção direta e indireta no meio econômico

O Estado é um artífice e um agente essencial para a concretização dos direitos fundamentais de segunda geração, compreendidos, estes, como sendo a chave de libertação material do homem. Trata-se, portanto, da superação da universalidade abstrata típica dos direitos humanos da primeira geração (BONAVIDES, 2007, p. 567).

A Constituição Federal ao mesmo tempo em que opta pela economia de mercado também estabelece ser seu objetivo assegurar a todos existência digna e que a propriedade privada deverá cumprir função social (art. 170 da CF).

A autonomia privada, há muito, deixou de significar um óbice para a intervenção estatal, quando envolvidos interesses sociais coletivos. Neste sentido, a evolução conceitual de autonomia privada indica isso, BADR (2016, p. 86):

Fato é que seja qual for opção a ser feita, quer em prestígio à vontade subjetiva ou à sua respectiva declaração, ou ainda, se consideradas essas como elemento único do negócio jurídico, sempre que a vontade do indivíduo é exteriorizada ingressa no plano das relações sociais. Assim sendo, a vontade declarada deve ser socialmente considerada.

Supera-se, dessa maneira, a tese da supremacia da vontade individual e, ao mesmo tempo, significa a necessária adequação do negócio jurídico às valorações de ordem social, juridicamente estabelecidas, mormente, quando albergadas pelo ordenamento constitucional.

ROCHA (2005, p. 118), no tocante à função social da propriedade, ressalta as suas características e possibilidade de ser atualizado com novos conteúdos não previstos pelo legislador:

A propriedade, enquanto direito típico de uma sociedade capitalista, está vocacionada, em nosso ordenamento jurídico, por força de mandamentos constitucionais previstos expressamente nos arts. 5º, XXIII, 170, III, 182, §2º, 184, 185, parágrafo único, e 186, I ao IV, a atender uma função social.

Esta – a função social – é instrumento de realização de valores acolhidos no texto constitucional, tais como, a solidariedade, a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho, a proteção ao meio ambiente, a ordenação do espaço urbano.

[...] sendo possível a jurisprudência atualizar-lhe o sentido e fazer incidir, no caso concreto, o princípio da função social em situações não pensadas pelo legislador,

mas que revelam um uso da propriedade contrário ao fim social. Quer-se com isso afirmar que o princípio da função social da propriedade encontra-se no sistema como um princípio que pode ser atualizado com novos conteúdos sempre que isso se mostrar útil e relevante à concretização de outros princípios a que ele serve, como os princípios da socialidade e da dignidade humana.

Obviamente, a intervenção do Estado no domínio econômico não significa uma intervenção arbitrária ou discricionária, mas objetiva obter concretamente a igualdade dos seus cidadãos, a qual deve ser alcançada principalmente pela atuação estatal em caráter legislativo, mas também administrativo e jurisdicional (BADR, apud ANA PRATA, 2016, p. 91).

A prestação positiva por parte do Estado pode se dar de forma direta ou indireta.

A forma direta, no caso, é com a oferta gratuita do serviço de acesso à Internet diretamente pelo Estado à parcela da população comprovadamente carente economicamente, podendo valer-se para isto, dos cadastros já existentes de programas sociais mantidos pela União.

Vale ressaltar que a infraestrutura necessária para oferta do acesso à Internet é infinitamente mais barata que a infraestrutura de outros serviços essenciais como fornecimento de energia elétrica, água encanada, gás, etc., graças à tecnologia do *Wi-Fi* e torres de telefonia móvel, esta já existente em grande parte do território nacional.

Tanto é assim que vários municípios já fornecem às suas populações o acesso gratuito à Internet, em determinadas localidades. São exemplos os municípios de Rio das Antas, no Estado de Santa Catarina (Rio das Antas, 2017), Águas Vermelhas, no Estado de Minas Gerais (Águas Vermelhas, 2019), Bento Gonçalves, no Estado do Rio Grande do Sul (Bento Gonçalves, 2014), etc.

O governo federal, inclusive, chegou a anunciar no ano de 2018 o “Programa Internet Para Todos”, com o objetivo de “levar a Internet gratuita a todos os municípios brasileiros” (G1, 2018). No entanto, esta é uma realidade ainda distante.

O Estado pode intervir também de forma indireta regulando a economia ao utilizar a legislação. A intervenção indireta pode se dar por normas de direção ou normas de indução. As normas de indução pode se dar pela tributação na sua função extrafiscal, ou seja, o tributo é empregado não penas para atender sua função meramente arrecadatória, mas para também desestimular ou estimular os agentes econômicos a uma conduta desejada pelo Estado, por exemplo, no caso dos provedores de acesso à Internet, para garantir a uma parcela de seus clientes acesso gratuito à Internet ou a preços reduzidos.

6.2 Judicialização

Outra alternativa para assegurar o acesso à Internet aos hipossuficientes economicamente é a judicialização da questão, individualmente ou coletivamente por meio de atuação do Ministério Público, de associações e fundações que atendam aos critérios estabelecidos para propositura da ação civil pública (Lei nº 7.347/85), na

medida em que se trata de dever do Estado e reconhecidamente condição necessária para o exercício pleno da cidadania, fundada no princípio da dignidade da pessoa humana e primordial para o desenvolvimento da personalidade, podendo constar no polo passivo das ações ajuizadas o Estado nas três esferas de poder, quais sejam municipal, estadual ou federal.

Em suma, seja direta ou indiretamente por meio de políticas públicas ou ainda por força de tutela jurisdicional o Estado brasileiro deve garantir o acesso gratuito ou a preços reduzidos à Internet a todos aqueles que comprovem necessitar desses benefícios como forma de assegurar a concretização da cidadania digital.

7 | CONCLUSÕES

O legislador pátrio, ao dar origem à Lei nº 12.965/2014, estabeleceu expressamente que o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania (*caput* do art. 7º). Além disso, firma que o uso da internet tem como fundamentos os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais (art. 2º, II).

Assim, a cidadania digital é direito fundamental, por contar com assento constitucional, na medida em que é uma das faces da *cidadania*, esta compreendida como princípio e direito fundamental (art. 1º, II, da CF), a qual reclama para o seu exercício pleno pelo seu titular o acesso ao âmbito digital, notadamente, por meio do acesso à Internet de forma plena e universal, assegurados a inviolabilidade da sua intimidade e vida privada e o exercício do direito de liberdade de expressão, respeitados, os limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

A partir de estudo realizado pelo IBGE é possível identificar que atualmente existem 68 milhões de brasileiros que vivem à margem da realidade digital por questões econômicas.

O dever do Estado brasileiro em garantir a todos o acesso à Internet, inclusive àqueles que sejam impedidos a este acesso por fatores econômicos, decorre do fato da cidadania ser um dos seus pilares fundamentais (art. 1º, II, da CF), por reconhecer que esse acesso é essencial ao exercício dessa mesma cidadania (art. 7º da Lei nº 12.965/2014), e por considerar que o uso da Internet tem como fundamentos os direitos humanos e o desenvolvimento da personalidade (art. 2º, II, da Lei 12.965/2014).

Em suma, quer seja por meio de políticas públicas em intervenção direta com a oferta gratuita do serviço, ou indiretamente por de manejo da tributação para estimular a oferta gratuita ou a preços reduzidos para parcela dos clientes pelos provedores de acesso à Internet (função extrafiscal dos tributos) ou ainda por força de tutela jurisdicional, vez tratar-se de direito subjetivo, o Estado brasileiro deve garantir o acesso à Internet a todos como forma de concretização da cidadania digital.

REFERÊNCIAS

Águas Vermelhas. **Prefeitura oferece acesso gratuito à internet em praças do município.** Disponível em:<<https://aguasvermelhas.mg.gov.br/prefeitura-oferece-acesso-gratuito-internet-em-pracas-do-municipio/>>. Acesso em: 30 de set 2019.

BADR, Eid. **Curso de direito educacional: o ensino superior brasileiro.** Curitiba: CRV, 2011.

BARBOSA PINTO, Dayla. O papel dos juízes na efetivação dos direitos fundamentais. In **Hermenêutica Constitucional, decisões judiciais: programa de pós-graduação em Direito Ambiental da UEA: mestrado em Direito Ambiental** / Orgs. Eid Badr, Mauro Augusto Ponce de Leão Braga. – Manaus: Editora Valer, 2016.

Bento Gonçalves. **Praças com internet Gratuita.** Disponível em: <<http://www.bentogoncalves.rs.gov.br/pagina/pracas-com-internet-gratuita>>. Acesso em: 30 de set. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Constitucional.** 21º. Ed. Malheiros: São Paulo, 2007.

BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

CÉSAR, Alexandre. **Acesso à justiça e cidadania.** Cuiabá: EdUFMT, 2002.

FARIAS, Cristiano Chaves de. A proteção do consumidor na era da globalização. **Revista de Direito do Consumidor.** n. 41. Revista dos Tribunais: jan – mar. 2002.

G1. **Programa Internet para todos deve democratizar o acesso a web no oeste do Pará, em 2018.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/programa-internet-para-todos-deve-democratizar-o-acesso-a-web-no-oeste-do-pará-em-2018.ghtml>>. Acesso em: 30 de set 2019.

IBGE. **PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA – PNAD.** Disponível em:<ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Acesso_Internet_Televisao_e_Posse_Telefone_Movel_2016/Analise_dos_Resultados.pdf>. Acesso em: 08 de nov. 2018.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função social da propriedade pública.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros editores, 1997.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização.** Rio de Janeiro: Record, 2002.

Rio das Antas. **Parceria garante acesso público gratuito à Internet em Rio das Antas.** Disponível em: <<https://www.riodasantas.sc.gov.br/noticias/index/ver/codNoticia/462956/codMapaltem/19622>>. Acesso em: 30 de set 2019.

SILVA, Rosane Leal da; OLIVEIRA, Gilaine Ferreira. A universalização do acesso à internet como novo direito fundamental: das políticas de inclusão à educação digital. **Direitos fundamentais e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB;** coordenadores: Luciano Mariz Maia, Marcelo Labanca Corrêa de Araújo, Lucas Gonçalves da Silva. – Florianópolis : CONPEDI, 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=2b31595206d7115e>>. Acesso em: 22 de nov 2018.

A CRISE NA VENEZUELA E O DIREITO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Jonas Modesto de Abreu

Doutor em Ciências Sociais pela UFSCar.
Professor de Ciência Política na UFG.

Bruno Henrique Martins de Almeida

Bacharel em Direito pelo CESUC. Graduando em Ciências Sociais pela UFG. Bolsista CNPq de Iniciação Científica.

PALAVRAS-CHAVE: Venezuela. Direito dos Refugiados. Crise. Direitos Humanos. Direito Internacional.

1 I INTRODUÇÃO

A crise econômica, política e social que afeta a República Bolivariana da Venezuela tem provocado uma série de graves violações aos direitos humanos, o que fez com que o povo venezuelano passasse a conviver diretamente com a fome e miséria. Para fugir desta difícil situação, muitos deles têm saído de seu país de origem para buscarem apoio nos países vizinhos. De acordo com O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) até 2018 o número de refugiados e migrantes oriundos da Venezuela já atingiu cerca de 3 milhões de pessoas no mundo todo (ACNUR, 2018).

Em virtude desta situação, este artigo tem por pretensão a compreensão dos direitos dos refugiados venezuelanos que se encontram em solo brasileiro, a partir do estudo das leis nacionais e tratados de direito internacional em que o Brasil é signatário. Para cumprir com esta finalidade, será necessário realizar uma breve digressão histórica da Venezuela, a fim de que se possa compreender as principais

RESUMO: A crise que afeta a República Bolivariana da Venezuela provocou um fluxo considerável de refugiados com destino aos países sul-americanos. Em virtude disso, este artigo tem como principal objetivo compreender o contexto econômico e social em que os venezuelanos deixaram seu país de origem em busca de refúgio no Brasil, e o modo pelo qual foram recebidos até o final de 2018, a fim de identificar no ordenamento jurídico brasileiro e internacional as normas de proteção ao refugiado, bem como identificar os órgãos do Estado e de organismos internacionais que fazem o trabalho de acolhimento do refugiado no território brasileiro. Para cumprir com esta finalidade, foram utilizadas as pesquisas bibliográfica, legal e de dados oficiais disponibilizados por órgãos nacionais e internacionais, por meio dos quais foi possível chegar à conclusão de que se trata de uma situação extremamente complexa, decorrente de uma crise humanitária.

razões pelas quais os venezuelanos deixaram seu país em busca de refúgio no Brasil e nos demais países vizinhos, e, por meio disso, verificar o papel do Brasil diante da grave crise que afeta os venezuelanos.

De acordo com o Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474/97), além das demais hipóteses previstas nesta norma, será considerado refugiado aquele que, “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”. Por esta razão, a primeira seção deste artigo se preocupa em apresentar os fatos que demonstram a grave violação dos direitos humanos provocada pela crise que assola o país, a fim de demonstrar o status de refugiado atribuído ao venezuelano que se encontra no Brasil em virtude da crise.

Em seguida, faz-se imperioso buscar no ordenamento jurídico brasileiro e internacional as normas de proteção ao refugiado no Brasil, bem como identificar os órgãos do Estado e de organismos internacionais que fazem o trabalho de acolhimento do refugiado no território brasileiro. Em razão das disposições legais atribuídas ao Estado, é necessário fazer um vislumbre das medidas que vinham sendo tomadas pelo governo brasileiro de recepção dos refugiados venezuelanos.

Por fim, a partir do estudo desenvolvido, será realizada uma breve análise sobre o modo pelo qual o Brasil vinha recepcionando os refugiados venezuelanos e o seu papel diante da crise que afeta seu país vizinho.

2 | A CRISE NA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA

Para compreender a crise contemporânea na Venezuela, é preciso se atentar aos fatos históricos que contribuíram com a lastimável situação em que o país atualmente se encontra, os quais são observados desde antes Hugo Chávez assumir a chefia do Poder Executivo da República Bolivariana da Venezuela.

A Venezuela já foi considerada uma das mais promissoras economias da América do Sul (PEREIRA, 2014), pois no país se encontram uma das mais vastas reservas de petróleo do mundo, as quais sustentaram a economia e o bem estar social do país por muitos anos.

O governo do presidente Carlos Andrés Pérez (1989-1993) foi marcado por grandes dívidas ao Fundo Monetário Internacional (FMI), por reformas liberais e pelo alto preço do combustível. Em virtude das medidas neoliberais implementadas por Pérez, no dia 27 de fevereiro de 1989, os setores mais pobres da população se rebelaram contra o governo e foram às ruas da capital Caracas, onde incendiaram ônibus, carros e comércios. Em razão disso, o governo venezuelano utilizou das forças de suas tropas para reestabelecer a ordem nas ruas da capital. O confronto entre a população e os militares ficou conhecido como “Caracaço”, e resultou na morte de, aproximadamente, trezentas pessoas, de acordo com dados oficiais, e mais de mil,

segundo fontes extraoficiais (VILLA, 2005).

Indignados com a repressão do governo aos manifestantes, em 1992, um grupo de militares da esquerda, investidos do apoio popular, protagonizaram uma tentativa de golpe de estado contra o presidente Pérez, entretanto, não obtiveram êxito. Entre os “golpistas” estava o tenente-coronel Hugo Chávez Frias (VILLA, 2005). Todavia, em 1993 Pérez sofreu um impeachment, e no mesmo ano, por meio de eleições, Rafael Caldera Rodríguez (1994-1999) assumiu a presidência da Venezuela, o qual anistiou Hugo Chávez pela tentativa de golpe contra Pérez em 1992 (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Em 1998, Hugo Chávez participou de sua primeira eleição presidencial. De acordo com Schurster e Araújo (2015), citados por Bastos e Obregón (2018), a base da campanha eleitoral de Chávez consistia no tripé: refundação da Venezuela, antineoliberalismo e combate à pobreza. Nestas eleições, Chávez foi eleito presidente com 56,20% dos votos (CNE, 1998).

O governo de Hugo Chávez de 1998-2000 foi marcado pela presença do bolivarianismo, que no contexto da Venezuela, representa o surgimento de uma nova esquerda que emerge sob o clamor de resistência ao capitalismo em sua fase neoliberal, evidenciado por traços populistas, criando, assim, uma atmosfera de otimismo, particularmente entre os pobres e também entre as classes urbanas (MAYA, 2016). Estes traços são evidenciados por traço característico da política venezuelana: o Chavismo.

Em 25 de abril de 1999 Hugo Chávez convocou um referendo nacional a fim de consultar a população a respeito da formulação de uma nova constituição. O resultado apontou que 72% dos consultados concordaram com a ideia de Chávez em refundar o país por meio de uma nova constituinte (CNE, 1999). Com a promulgação da Constituição Venezuelana de 1999, o país passou a se chamar oficialmente “República Bolivariana da Venezuela”. A nova constituição ampliou os poderes do presidente, aumentou os direitos dos trabalhadores, estabeleceu o mandato de presidente com duração de 6 anos, permitindo uma única reeleição, e determinou a realização de novas eleições para o ano seguinte (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Nas eleições presidenciais de 2000, Hugo Chávez novamente foi eleito presidente com 59,76% dos votos (CNE, 2000), tendo conquistado o apoio da ampla maioria na nova assembleia. Com os poderes ampliados pela Constituinte de 1999, Chávez implementou as mudanças legais propostas em sua propaganda eleitoral, dentre elas, têm destaque a Lei de Pesca, Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário e a Lei dos Hidrocarbonetos, as quais interferiram drasticamente no mercado privado venezuelano, razão pela qual fizeram eclodir um forte movimento de oposição ao governo chavista (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Devido à intensificação da oposição em razão das mudanças legislativas promovidas por Chávez, em abril de 2002, duas marchas opositoras entraram em combate nas ruas do país, resultando na morte de 19 pessoas e mais de 100 feridos.

No dia 11 de abril do mesmo ano, empresários e militares opositores à Chávez, por meio de um golpe, o tiraram do poder, no entanto, este golpe durou apenas dois dias, pois o presidente contava com o apoio da população. Após este episódio, a oposição intensificou ainda mais sua resistência (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Em 2006, Chávez venceu mais uma eleição residencial, a terceira em oito anos, com 62% dos votos (CNE, 2006). A partir de então as pretensas de Chávez se basearam na fundação do “Socialismo do século XXI”, o que consiste na criação de um modelo de sociedade pautada nos princípios da solidariedade e cooperação, com o intuito de frear a destruição provocada pelo neoliberalismo (BASTOS; OBREGÓN, 2018). De acordo com Luis Gómez C. Heinz R. Sonntag (2008, p. 241), a “renda petrolífera fornecia sem dificuldade alguns dos elementos principais da estratégia desenvolvimentista: o mercado interno, os bens de capital, a tecnologia, a infraestrutura e o capital”. Com base na renda proveniente do petróleo, as políticas públicas de Hugo Chávez foram voltadas à população do país.

Por meio da nacionalização da produção do petróleo, o presidente venezuelano reverteu parte das receitas provenientes da venda dos barris de petróleo ao mercado internacional em programas sociais, garantindo, assim, o bem-estar social da Venezuela (PERREIRA, 2014). Todavia, este bem-estar social estava estritamente condicionado às variáveis econômicas do mercado mundial.

Em 2012 Chávez concorreu mais uma eleição à presidência, tendo como vice Nicolás Maduro, vencendo-a com 55,07% dos votos (CNE, 2012), no entanto, não chegou a tomar posse em virtude de sua morte, ocorrida no dia 05 de março de 2013, em decorrência de um câncer na região pélvica (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Tendo em vista que Chávez faleceu antes de tomar posse de seu quarto mandato consecutivo, novas eleições foram convocadas em 2013. Nicolás Maduro, que havia sido motorista de ônibus, sindicalista e posteriormente ministro de Chávez, concorreu às eleições desempenhando o papel de sucessor de Hugo Chávez, tendo sido vitorioso com 50,75% dos votos (CNE, 2013). O plano de governo de Maduro consistia na continuidade do que foi traçado por Chávez em 2012, tendo como principais metas a continuidade da implementação do “Socialismo do Século XXI”, o aumento da produção de petróleo, a erradicação da miséria e a criação de outros polos produtivos nacionalizados (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

No entanto, o cenário econômico de 2013 era de uma profunda crise econômica, marcada pela escassez de produtos básicos de subsistência, crise no setor elétrico, desvalorização do câmbio e queda no PIB e alta inflação (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Em 2014 o preço do barril de petróleo no mercado mundial caiu drasticamente, o que comprometeu diretamente a economia da Venezuela, gerando a falta de interesse internacional no país, e, consequentemente, a falta dos produtos básicos de subsistência e a elevação da inflação a valores absurdamente altos. A média anual do preço do petróleo despencou de US\$ 99,06 em 2014 para US\$ 52,39 em 2015, tendo

atingido US\$ 30,16 no acumulado dos três primeiros meses de 2016 (MOREIRA, 2018).

Em 2016, A inflação chegou a 254%, a mortalidade infantil cresceu 30%, os avanços sociais conquistados por Chávez foram destruídos. Quando Chávez assumiu em 1999, o PIB venezuelano era de 97 bilhões de dólares, quando morreu em 2013 era de 371 bilhões de dólares. A expectativa de vida aumentou. Contudo, estes indicadores começaram a mudar quando o preço internacional do petróleo despencou (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Em 2015, a oposição ao governo de Nicolás Maduro conquistou maioria no Parlamento, o que, segundo os dados apresentados pelo site do Governo Brasileiro, fez eclodir um conflito entre poderes. Em razão disso, o Tribunal Superior de Justiça, aliado a Maduro, restringiu as funções legislativas da Assembleia Nacional (BRASIL, 2018).

A dependência do petróleo para com a economia venezuelana fez com que o país não investisse no desenvolvimento da indústria e da agricultura ao longo dos anos. Quando a crise avançou, não havia mais dinheiro para importar os produtos, e, com isso, mais de 40% dos produtos estavam em falta no mercado venezuelano em 2016. A queda do preço do petróleo afetou diretamente a capacidade do Estado venezuelano de financiar suas políticas públicas, ao reduzir drasticamente as receitas fiscais do país (MOREIRA, 2018).

Em sua campanha eleitoral, Nicolás Maduro se comprometeu em aumentar o salário mínimo venezuelano para 1 milhão de bolívares, o equivalente a US\$ 1,61. Com 6.000% de hiperinflação anual, de acordo com a Assembleia Nacional, é provável que esses valores de referência já estivessem defasados (BRASIL, 2018). Em janeiro de 2018, o jornalista Francisco Toro publicou no jornal The Washington Post uma matéria referente à hiperinflação na Venezuela que retratava a seguinte situação: “há aproximadamente seis anos seria possível pagar, com 500 bolívares, uma refeição para duas pessoas, com direito a vinho, no melhor restaurante de Caracas. No final de 2017, os mesmos 500 bolívares seriam suficientes apenas para pagar uma xícara de café. Em maio de 2018, seria necessário desembolsar 70 mil bolívares por um café expresso”.

Entre os produtos, com o preço regulado pelo governo, a escassez chegou a 80%. Faltava comida, remédio, papel higiênico e itens mais básicos da vida cotidiana das pessoas. A maior crise econômica da Venezuela, o que levou inúmeras pessoas às ruas, sendo reprimidas pelo governo de Maduro. Em abril de 2016, uma série de protestos tomou as ruas de Caracas, exigindo a saída de Maduro. Ao fim de quatro meses de confrontos, o saldo era de 125 mortos e uma profunda crise humanitária (BRASIL, 2018).

Estas foram as razões que levaram a Venezuela a ser palco de uma grave crise econômica, política e social, que devastou as estruturas do país, e acarretou nesta grave e generalizada violação de direitos humanos, que até o final de 2018 justificava

a atribuição do status de refugiado aos venezuelanos que deixavam seu país de origem para buscar refúgio no Brasil, com base nos respaldos legais apresentados na próxima seção deste artigo.

3 I O DIREITO DOS REFUGIADOS

O Direito dos Refugiados está relacionado ao artigo 14º da Declaração Universal dos Direitos Humanos que esclarece que “todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”. De acordo com Bruna Pinotti Garcia Oliveira e Rafael de Lazari (2018), o direito dos refugiados é uma das três vertentes de proteção da pessoa humana, voltado à garantia de asilo quando recluso de seu país, que visa somar com o quantitativo dos direitos humanos e humanitário, que não se excluem, uma vez o direito dos refugiados é acionado para restabelecer os direitos humanos mínimos dos indivíduos ao sair de seus países de origem.

Jubilut (2007) aponta a existência do Direito Internacional dos Refugiados, cujo objeto é a proteção da pessoa humana na ordem internacional, por meio do método de regras internacionais capazes de assegurar essa proteção, tendo como sujeitos o ser humano, enquanto beneficiário, e o Estado, enquanto destinatário e obrigado principal das regras, e, por fim, os seguintes princípios: a dignidade da pessoa humana, a não-discriminação.

3.1 O Reconhecimento do Status de Refugiado

A migração é um fenômeno que acompanha o desenvolvimento da humanidade, pois, desde a pré-história, são verificadas as movimentações humanas causadas por diversas questões, sejam econômicas, sociais, políticas, culturas ou até mesmo bélicas (COSTA; TELES, 2017).

Todavia, diferente da migração, existe o instituto do refúgio, que na concepção clássica, se trata da migração forçada ou involuntária. Costa e Teles (2017) entendem que o conceito de refugiado ultrapassa esta definição, tendo em vista que nesta classificação seria possível incluir, por exemplo, os migrantes por razões econômicas, o que não constitui necessariamente uma premissa para a atribuição do status de refugiado.

Valério Mazzuolli, entende que o refúgio se aplica às situações que atingem sempre uma coletividade, seja por determinações como perseguições baseadas em motivos de raça, grupo social, religião e situações de econômicas de grande penúria, que movem em direção a outro local onde possam viver sob o manto de um sistema mais protecionista (MAZZUOLLI, 2011, p. 745, apud, NUNES JÚNIOR, 2018, p. 558).

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados estabelece que será reconhecido o status de refugiado a toda pessoa que, em razão de fundado temor

de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em razão desse temor, não quer valer-se da proteção desse país ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ACNUR, 1951).

No Brasil, a Lei nº. 9.474, de 22 de julho de 1997, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, apresenta um conceito mais abrangente de refugiado. De acordo com o inciso III de seu artigo 1º, será considerado refugiado aquele que, “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (BRASIL, 1997). Este dispositivo pertencente ao ordenamento jurídico brasileiro possui uma maior abrangência do que o estabelecido na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que também é considerado pela lei brasileira.

De acordo com Guilherme Assis de Almeida (2000), a amplitude de definições do termo “refugiado” na Lei nº. 9.474 de 22 de julho de 1997 a transforma numa das leis mais avançadas e generosas do continente americano em relação à temática do Direito Internacional dos Refugiados.

3.2 A legislação nacional e internacional dos interesses do refugiado

No Brasil, a proteção do refugiado se dá por bases constitucionais, uma vez que esta traz as bases legais para a efetivação do instituto do refúgio, bem como dispõe sobre o tratamento jurídico a ser dispensado aos solicitantes de refúgio e refugiados – enquanto estrangeiros – no Brasil, mostrando-se consciente da importância do tema no atual momento da comunidade internacional (JUBILUT, 2007).

Dentre os princípios que regem as relações internacionais encontra-se o princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, o qual, segundo Flávio Martins Alves Júnior (2018), trata-se da acepção internacional do princípio da solidariedade. Este autor explica que cooperar significa atuar em conjunto para o atingimento de uma finalidade comum, com benefícios a todos os envolvidos. Por esta razão, pode-se compreender que a cooperação internacional significa o auxílio mutuo entre dois ou mais países com a finalidade de atingir um objetivo comum. No caso do refúgio, trata-se da cooperação cuja finalidade é humanitária.

A Lei nº. 9.474, de 22 de julho de 1997, a qual estabelece os aspectos caracterizadores de refugiado, determina as disposições acerca do ingresso no território nacional e o pedido de refúgio, bem como cria o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Esta Lei também determina os procedimentos referentes ao refúgio, e os direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados e as soluções duradoras para esta população (BRASIL, 1997).

O artigo 7º e seguintes da Lei nº. 9.474, de 22 de julho de 1997 tratam do

pedido de refúgio. De acordo com o artigo 7º, o estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. No artigo 8º desta Lei é estabelecido que o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes (BRASIL, 1988).

O pedido de refúgio será analisado pelo CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça e integrado pelo Itamaraty, que exerce a Vice-Presidência e é composto pelos Ministérios da Saúde, Educação e Trabalho e Emprego, pela Polícia Federal e por organizações não-governamentais dedicadas às atividades de assistência: o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e as Cáritas Arquidiocesanas de Rio de Janeiro e São Paulo (BRASIL, 2018).

No âmbito internacional, os direitos dos refugiados estão abrangidos pela Convenção relativa o Estatuto dos Refugiados de 1951, Convenção de Genebra de 1949, Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) e a Declaração de Cartagena. Costa e Teles (2017) afirmam que a importância destes documentos se dá pelo caráter universal e em razão do número de países signatários destas declarações, o que permite criar um padrão de ação a nível internacional para o acolhimento dos refugiados, independentemente da localização geográfica.

Quem responde pela assistência internacional prestada aos refugiados é o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados cuja função primordial é providenciar a proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados (JUBILUT, 2007). De acordo com os dados disponibilizados pelo ACNUR (2018), atualmente há cerca de 68,5 milhões de refugiados no mundo.

4 | OS REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL

A crise política, econômica e social que atualmente devasta a Venezuela provocou um fluxo considerável de refugiados para outros países da América do Sul. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados o número de refugiados e migrantes oriundos da Venezuela atingiu em 2018 cerca de 3 milhões de pessoas no mundo todo, sendo que a Colômbia abriga o maior número deles, constituindo em mais de 1 milhão de pessoas. Em seguida vem o Peru, abrigando mais de 500 mil venezuelanos, seguido pelo Equador, com mais de 220 mil, Argentina, com 130 mil, Chile, com mais de 100 mil, e Brasil, com 85 mil. É possível perceber que os países cujo a língua espanhola é a materna receberam o maior número de refugiados, conforme indica os dados apresentados pela ACNUR.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, até julho de 2017, o Brasil recebeu cerca de 30.000 solicitações de refúgio oriundos da Venezuela (ACNUR, 2017). A maior concentração de venezuelanos no Brasil se

encontra em Roraima, visto que este estado brasileiro faz fronteira com a Venezuela. Conforme as informações constantes na página da internet do Governo do Brasil, os primeiros a sentirem o impacto do fluxo de venezuelanos foram os moradores de Pacaraima-RR, município localizado ao norte de Roraima, logo na fronteira com a Venezuela (BRASIL, 2018).

Segundo os dados oficiais de 2018 do Governo do Brasil, os venezuelanos chegaram em Pacaraima-RR de diversas formas: por meios de transportes pagos, caronas e até a pé. As condições físicas em que os refugiados chegam são precárias, marcados pela fome e por doenças. Em função da falta de medicamentos e interrupção dos tratamentos aos quais estavam sendo submetidos, alguns casos são alarmantes (BRASIL, 2018). É relatado que, psicologicamente, os venezuelanos chegam degradados, com a tristeza no olhar de quem precisou deixar para trás suas casas, parentes, filhos e esposas, buscando conseguir meios para levá-los a um novo local e recomeçar suas vidas.

De acordo com as informações fornecidas pelo Governo do Brasil, inicialmente, a população de Pacaraima-RR reagiu bem à chegada dos venezuelanos, mas com o aumento do fluxo, a sociedade deixou de apoiar a vinda dos imigrantes (BRASIL, 2018). Um estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), divulgado no início de 2018, aponta que uma das grandes preocupações em Roraima é o surgimento de conflitos sociais causados pela disputa de emprego, vagas no sistema público de ensino e em hospitais (FGV DAPP, 2018), razão pela qual muitos refugiados encontram no Brasil um cenário de intolerância.

Na proporção em que o fluxo migratório aumentou, as tensões entre venezuelanos e brasileiros cresceram na mesma medida. Conforme é possível verificar nas manchetes das mídias, o que é relatado pelo estudo desenvolvido pela FGV, no mês de fevereiro de 2018 ocorreram dois ataques a venezuelanos: uma bomba lançada na casa de uma família e um incêndio criminoso em uma hospedaria onde viviam 31 venezuelanos. (FGV DAPP, 2018).

Na tentativa de conter o fluxo migratório de venezuelanos, o Estado de Roraima ajuizou uma ação cível em face da União a fim de compeli-la a fechar temporariamente a fronteira entre o Brasil e a Venezuela ou limitar o ingresso de imigrantes venezuelanos no Brasil (Ação Cível Originária 3.121 Roraima), todavia, a ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal (STF), indeferiu pedido formulado pelo governo de Roraima em virtude dos princípios da prevalência dos direitos humanos e à cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, os quais são assegurados pela Constituição Federal de 1988.

Em fevereiro de 2018, o então presidente Michel Temer visitou Roraima a fim de demonstrar apoio aos brasileiros e ajudar os venezuelanos que se instalaram na região, ocasião em que foi anunciada a edição da medida provisória nº. 820/2018 (CÂMARA, 2018), cujo objeto era atender os venezuelanos que se instalaram na região, no entanto, posteriormente esta medida provisória foi transformada na Lei nº. 13.684,

de 21 de junho de 2018, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, priorização de políticas de proteção social, atenção à saúde, oferta de atividades educacionais, garantia de direitos humanos, entre outras (BRASIL, 2018).

De acordo com os dados fornecidos pelo Governo do Brasil, o trabalho de acolhimento aos imigrantes venezuelanos, em sua maior parte, ficou a cargo da Agência das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). As Forças Armadas do Brasil também contribuíram com este trabalho por meio da Operação Acolhida, cuja função era montar estruturas para abrigo, fornecer comida e dar transporte, entre outras questões operacionais (BRASIL, 2018).

Haja vista os conflitos relacionados à disputa por emprego e vagas no sistema público de saúde e ensino, conforme apontado pelo estudo realizado pela FGV DAPP (2018), foi realizado o trabalho de interiorização dos venezuelanos que assim desejaram (BRASIL, 2018). De acordo com o Ministério da Defesa (2018), os solicitantes de refúgio e migrantes que aceitaram participar da transferência passaram por uma sessão de orientação sobre o processo de interiorização, realizaram exame de saúde, foram imunizados, abrigados na cidade de destino e acompanhados nos abrigos.

Apesar de todo apoio, o representante do Serviço Humanitário (SUD), Fernando Souza, acredita que o governo, as instituições e a população brasileira poderiam contribuir mais. "Minha cabeça e meus pensamentos me levam a acordar na madrugada e ficar refletindo como poderíamos ser mais efetivos nesse processo no auxílio dos refugiados".

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo aspirou realizar a análise dos direitos dos refugiados venezuelanos que se encontram em solo brasileiro, a fim de identificar seus direitos e as políticas de proteção de seus interesses promovidas pelo Brasil e Organismos Internacionais até o final de 2018.

Para isso, foi necessário compreender a contextualização e os motivos que estão levando o povo venezuelano a deixarem seu país de origem para buscar apoio em terras vizinhas, em razão disso, foi realizada uma sucinta análise da história da Venezuela a fim de identificar as razões que provocaram a atual crise política, econômica e social que afeta nossos vizinhos. Deste modo, identificou-se que os conflitos entre a população e o governo venezuelano existem desde antes a atuação de Hugo Chávez na política venezuelana.

Todavia, após a morte de Hugo Chávez, e a ascensão do poder de seu sucessor Nicolás Maduro, a crise na Venezuela se agravou em razão da queda do preço

do petróleo, a deficiência da indústria venezuelana e a inflação alcançando níveis absurdos. Neste contexto, a população venezuelana conheceu a miséria. Estes fatos históricos levaram milhares de venezuelanos a buscarem o mínimo para sobreviverem nos países vizinhos.

O Brasil conta com uma política de proteção ao refugiado pautada na Constituição Federal e na Lei nº. 9.474, de 22 de julho de 1997, a qual estabelece os aspectos caracterizadores de refugiado, determina as disposições acerca do ingresso no território nacional e o pedido de refúgio, bem como cria o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

No âmbito internacional, os direitos dos refugiados estão abrangidos pela Convenção relativa o Estatuto dos Refugiados de 1951, Convenção de Genebra de 1949, Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) e a Declaração de Cartagena. Os refugiados contam, ainda, assistência internacional prestada aos refugiados é o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cuja função primordial é providenciar a proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados.

Como visto, de acordo com os dados fornecidos pela ACNUR (2018), o número de refugiados e migrantes oriundos da Venezuela atingiu até o final de 2018 cerca de 3 milhões de pessoas no mundo todo, sendo que no Brasil chegaram 85 mil pessoas. Conforme as informações divulgadas pelo Governo, verifica-se que as políticas do Brasil de acolhimento aos refugiados foram baseadas na solidariedade e fraternidade entre os povos. A Lei nº. 13.684, de 21 de junho de 2018, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade, foi respeitada e o Brasil não se esquivou de lidar com a difícil situação enfrentada pelos imigrantes da Venezuela.

O que jamais se pode esquecer é que, independentemente das fronteiras que dividem os países, somos todos iguais, e que cooperar com o próximo é uma regra humanitária universal que não necessita de ser positivada em leis e tratados internacionais, pois o respeito à dignidade do próximo, neste caso, a solidariedade aos venezuelanos, é uma virtude que sempre deve estar em vigência na mente de todos os povos.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acessado em: 14 set. 2018.

_____. **ONU: número de refugiados e migrantes venezuelanos chega a 3 milhões**. Publicado em: 08/11/2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-numero-de-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-chega-a-3-milhoes/>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

ALMEIDA, G. A. A Lei n. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 95, p. 373-383, 1 jan. 2000. Disponível em:

<<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67475>>. Acesso em: 14 set. 2018.

BASTOS, J. P. B. OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em crise: o que mudou com Maduro? **Derecho y Cambio Social**. Publicado em: 01/04/2018. Disponível em: <https://www.derechocambiosocial.com/revista052/VENEZUELA_EM_CRISE.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Publicada medida provisória para atender venezuelanos que migram para Roraima**. Publicado em: 16/02/2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/553375-PUBLICADA-MEDIDA-PROVISORIA-PARA-ATENDER-VENEZUELANOS-QUE-MIGRAM-PARA-RORAIMA.html>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 nov. 2018.

_____. **Especial Venezuelanos**. Governo do Brasil. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/especial-venezuelanos>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

_____. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 10 nov. 2018.

_____. **Ministério da Defesa. Operação Acolhida: migrantes venezuelanos são transferidos para PB, PE e RJ**. Publicado em: 03/07/2018. Acesso em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/44645-opera%C3%A7%C3%A3o-acolhida-migrantes-venezuelanos-s%C3%A3o-transferidos-para-pb,-pe-e-rj>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ministra nega pedido de RR de fechamento da fronteira com a Venezuela**. Publicado em 06 de agosto de 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=386012>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

COSTA, B. F.; TELES, G. A política de acolhimento de refugiados – considerações sobre o caso português. **REMU**. Brasília, v. 25, n. 51, dez. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v25n51/1980-8585-remhu-25-51-029.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris**. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html>. Acesso em: 10 nov. 2018.

FGV DAPP. **Desafio migratório em Roraima: repensando a política e gestão da migração no Brasil**. Rio de Janeiro. FGV DAPP. 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24197/Desafio-migrato%CC%81rio-Roraima-policy-paper.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

GÓMEZ, L.; SONNTAG, R. H. A Venezuela como exportadora de petróleo. In: SORJ, B.; CARDOSO, F. H.; FONT, M. (Orgs.) **Economia e movimentos sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. Disponível em: <<http://books.scielo.org/>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

JUBILUT, L. L. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro** / Liliana Lyra Jubilut. - São Paulo: Método, 2007.

MAYA, M. L. La crisis del chavismo en la Venezuela actual: Estudios Latinoamericanos. **Nueva Época**, núm. 38, julio-diciembre, 2016.

MAZZUOLLI, V. O. **Direito dos Tratados**. São Paulo: RT, 2011.

MOREIRA, G. B. **A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012: Petróleo, integração e relações com o Brasil.** Brasília: FUNAG, 2018.

NUNES JÚNIOR, F. M. A. **Curso de direito constitucional.** 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

OLIVEIRA, B. P. G.; DE LAZARI, R. Manual de Direitos Humanos. **JusPODVIM**, 2018. Disponível em: <<https://www.editorajuspodivm.com.br/cdn/arquivos/b8b376937bd82b093a3ae0b6669c6e64.pdf>>. Acessado em: 14 set. 2018.

PEREIRA, W. P. A revolução bolivariana e a Venezuela de Hugo Chávez: história e interpretações (1999-2013). **Revista Eletrônica Tempo Presente.** 2014. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/ri/intranet/arquivos/001514_a_revolucao_bolivariana_e_a_venezuela_de_hugo_chavez.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Consejo Nacional Electoral (CNE).** Divulgación Presidenciales. 2013. Publicado em: 14/04/2013. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2013/r/1/reg_00000.html>. Acesso: 10 nov. 2018.

_____. **Consejo Nacional Electoral (CNE).** Divulgación Presidenciales 2012. Publicado em 07/08/2012. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2012/r/1/reg_00000.html>. Acesso: 10 nov. 2018.

_____. **Consejo Nacional Electoral (CNE).** Elección Presidencial – 3 de Diciembre de 2006. Publicado em: 03/12/2006. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/divulgacionPresidencial/resultado_nacional.php>. Acesso: 10 nov. 2018.

_____. **Consejo Nacional Electoral (CNE).** Elecciones 30 de Julio de 2000. Disponível em: <<http://www.cne.gob.ve/web/documentos/estadisticas/e015.pdf>>. Acesso: 10 nov. 2018.

_____. **Consejo Nacional Electoral (CNE).** Resultados Electorales – Referendo 15/12/1999. Disponível em: <<http://www.cne.gob.ve/web/documentos/estadisticas/e012.pdf>>. Acesso: 10 nov. 2018.

_____. **Consejo Nacional Electoral (CNE).** Elecciones 6 de Diciembre 1998. Presidente de la República. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/web/documentos/estadisticas/e98_01.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

SCHURSTER, K.; ARAUJO, R. A Venezuela entre 1989 e 2013: crises, rupturas e continuidades. In: **A Era Chávez e a Venezuela no Tempo Presente.** Rio de Janeiro: Edupe, 2015.

UNHCR, **As asylum applications by Venezuelans soar**, UNHCR steps up response (UNHCR, 14 de julho de 2017). Disponível em: <http://www.unhcr.org/news/briefing/2017/7/596888474/asylum-applications-venezuelans-soarunhcr-steps-response.html>. Acesso em: 20 nov. 2018.

VILLA, R. D. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. **Estudos Avançados.** São Paulo, v. 19, n. 55, Dec. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 nov. 2018.

MAIS DESENVOLVIMENTO, MAIOR TRANSPARÊNCIA? UMA ANALISE DO IMPACTO DO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL NO SEU GRAU DE TRANSPARÊNCIA

Pedro Severino do Nascimento Silva

Mestrando em Ciência Política, UFCG, Campina Grande – PB.

PALAVRAS-CHAVE:

Democracia

Contemporânea; *Accountability*; Poliarquia;
Transparência.

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar o índice de transparência municipal, observando se, o desenvolvimento do município causa algum impacto em seu grau de transparência. A análise é feita com base nos dados da segunda edição do Programa Escala Brasil Transparente – EBT, desenvolvido pela Controladoria Geral da União – CGU e pelos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Testa-se a hipótese de que, quanto mais desenvolvido o município, maior seu grau de transparência. Para a análise, foram utilizados dois modelos: o binomial negativo e o de transformação GAMA. Nas duas análises, verificou-se que, os indicadores de desenvolvimento social, renda per capita média e IDHM, impactam de forma significante, no grau de transparência do Município. Em relação a variável Índice de GINI, o teste mostrou que, o aumento de uma unidade dessa variável, causa uma diminuição de 3,5% no índice de transparência Municipal. Já a variável taxa de analfabetismo, entre pessoas com dezoito anos ou mais, se comportou de forma estatisticamente insignificante no impacto do índice de transparência municipal.

**MORE DEVELOPMENT, MORE
TRANSPARENCY? AN ANALYSIS OF THE
IMPACT OF MUNICIPAL DEVELOPMENT ON
ITS TRANSPARENCY**

ABSTRACT: This article aims to analyze the municipal transparency index, looking at whether the development of the municipality has any impact on its degree of transparency. The analysis is based on data from the second edition of the Brazil Transparent Scale Program - EBT, developed by the Comptroller General of the Union - CGU and data from the Atlas of Human Development in Brazil. It is hypothesized that the more developed the municipality, the greater its degree of transparency. For the analysis, two models were used: the negative binomial and the GAMA transformation. In both analyzes, it was found that the indicators of social development, average per capita income and HDI significantly impact the degree of transparency of the Municipality. Regarding the GINI Index variable, the test showed that an increase of one unit of this variable causes a 3.5% decrease in the Municipal Transparency Index. The variable illiteracy rate, among people aged eighteen or older, behaved statistically

insignificantly in the impact of the municipal transparency index.

KEYWORDS: Contemporary Democracy; Accountability; Polyarchy; Transparency.

1 | INTRODUÇÃO

As democracias modernas têm exigido uma crescente demanda de *accountability*, como elemento primordial para consolidação de seu processo democrático. Essa demanda tem provocado, nos governos, mudança de comportamento diante da sociedade, forçando a transparência dos seus atos e das políticas públicas implementadas (FILGUEIRAS, 2011). Dessa espera-se que, em regimes democráticos, as instituições funcionem com responsabilidade diante da sociedade, por meio de mecanismos que possam gerar transparência dos atos praticados pelo governo (CAMPOS, 1990).

De acordo com Albuquerque (2006), o incentivo à transparência concorre para a implantação de mecanismos que possibilitem à sociedade tomarem conhecimento das ações adotadas pelos governantes, das políticas públicas implementadas e dos recursos mobilizados. Nesse sentido, transparência pode ser caracterizada como o fluxo crescente de informações econômicas, políticas e sociais, apresentando os seguintes atributos: 1) acessibilidade aos meios de informações, aliada à proficiência; 2) relevância da informação apresentada; 3) qualidade e confiabilidade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação (VISHWANATH & KAUFMAN, 1999 *apud* RAUPP, 2011).

No Brasil, o direito ao acesso à informação pública é assegurado pela Constituição Federal de 1988, garantindo aos cidadãos, direito ao acesso a informações dos órgãos públicos (BRASIL, 2008).

Em conformidade com a Constituição Federal, foram criadas leis e decretos visando gerar maior transparência da gestão pública. Dessa forma, destacam-se pelo menos três normas que são fundamentais para garantia do acesso à informação e para a geração da transparência na gestão pública municipal. São elas: a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece regras para orientar as finanças públicas no país, abarcando os níveis de governo municipal, estadual e federal; a Lei Complementar nº 131/09, que altera a LRF, no que se refere à transparência da gestão fiscal, determinando a disponibilização em tempo real na internet, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e, a Lei de Acesso à Informação – LAI, que estabelece a publicidade e a transparência das informações como regra e o sigilo como exceção. Na prática, toda informação que esteja sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso ser restrito apenas em casos específicos.

Dessa forma, o artigo pretende responder a seguinte questão: qual o impacto do desenvolvimento municipal no seu grau transparência? Testa-se a hipótese de que,

quanto mais desenvolvido o município, maior o índice de transparência municipal. O objetivo geral consiste em investigar o impacto do desenvolvimento municipal no seu grau de transparência. No que concerne aos objetivos específicos, busca-se: verificar o impacto do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), no índice de transparência do município; verificar o impacto do Coeficiente de GINI, no grau de transparência do municipal; verificar o impacto da Renda *Per Capita* Média Municipal (RPCM), no índice de transparência do município; e, verificar o impacto da taxa de analfabetismo entre pessoas com dezoito anos ou mais, no grau de transparência do município.

Dessa forma, o trabalho está estruturado obedecendo a seguinte ordem: no tópico 1 é feita uma análise do conceito de democracia à luz dos teóricos contemporâneos, contemplando os autores Joseph A. Schumpeter, a partir de sua abordagem minimalista de democracia; Robert Dahl, com sua definição de democracia, a partir do termo poliarquia; Guillermo O'Donnell, com sua definição de democracia eleitoral; e Cheibub e Przeworski, que defendem um conceito de democracia baseado na competição eleitoral.

No tópico 2, faz-se uma análise do conceito de *accountability* na ciência política, pontuando alguns autores essenciais para o debate. O tópico 3 descreve a metodologia do trabalho, apresentando a metodologia utilizada para chegar aos resultados da pesquisa. No tópico 4, faz-se a apresentação do resultado do trabalho, junto a uma breve discussão. E, no tópico 5, apresento as considerações finais do trabalho.

2 | DEMOCRACIA A LUZ DA TEORIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA

A qualificação do termo democracia tem sido alvo de grandes debates entre pesquisadores e acadêmicos da ciência política. A forma clássica da democracia, no sentido etimológico da palavra, significa “governo do povo” (ROSENFIELD, 1994). Essa definição, atribuída a Aristóteles, pressupõe a existência de um governo que garante igualdade de direitos a todos os cidadãos considerados soberanos (BOBBIO, 2010). Percebe-se que, desde a Grécia antiga, as bases para a definição de democracia estão intrinsecamente ligadas aos ideais de igualdade e liberdade, tendo esses termos significados diferentes, dependendo do momento histórico. Para Robert Dahl (2016), a democracia pode ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas.

Para o crítico do modelo de democracia clássica, Joseph A. Schumpeter (2017), a definição de democracia não significa necessariamente “governo do povo”, e sim um governo que foi eleito pelo povo. Em sua obra clássica, “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, Schumpeter (2017) enfatiza a competição eleitoral entre elites políticas ao afirmar que “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas no qual o indivíduo adquire o poder de decidir por intermédio de

disputa eleitoral competitiva, pelo voto dos eleitores." (Schumpeter, 2017, p.366).

A definição minimalista de democracia, apresentada por Schumpeter (2017), pressupõe a existência de uma elite competitiva, em que a participação política do eleitor se restringe apenas à escolha de representantes. Dessa forma, o autor afirma que "democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governa em qualquer sentido óbvio dos termos "povo" e "governo". A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que os governam." (SCHUMPETER, 2017, p. 386).

Segundo Schumpeter (2017), para que o método democrático tenha êxito, é necessário que algumas condições sejam observadas: uma liderança apropriada; autocontrole democrático e respeito mútuo; alta dose de tolerância às diferentes opiniões; e a existência de uma burocracia treinada.

Assim como Schumpeter, Robert Dahl (2015) também estabelece certos critérios para o funcionamento de um regime democrático. Para Dahl (2015), a característica-chave de uma democracia é a existência de um governo responsável às preferências de todos os seus cidadãos, que são politicamente iguais. Para que o governo seja responsável aos seus cidadãos, é necessária a garantia de alguns direitos fundamentais, classificados pelo autor como direito ao voto; elegibilidade para cargos políticos; direito de líderes políticos competirem através da votação; eleições livres e idôneas; liberdade de formar e integrar-se a organizações; liberdade de expressão; fontes alternativas de informações; e a existência de instituições que garantam que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência da população (DAHL, 2015).

Para O'Donnell (2011), a definição de democracia apresentada por Dahl tem a virtude de ter um nível de detalhes não excessivo, e possuir características suficientes e essenciais para distinguir a democracia política de outros tipos de regime político.

Percebe-se ainda que, a definição apresentada por Dahl (2015) estabelece pelo menos três características fundamentais para a existência e manutenção de uma democracia. Primeiro, a existência de eleições livres e limpas, em que o cidadão possa votar sem que seja coagido e tenha a liberdade de escolher seus representantes; a garantia de direitos políticos, em que o cidadão possa votar e ser votado; e, terceiro, as liberdades necessárias para que as eleições sejam democráticas.

Além da responsividade como característica-chave do modelo de democracia desenvolvido por Dahl, ele aborda a contestação pública e a inclusividade como sendo variáveis importantes para a democratização, na qual quanto maior a participação e a contestação mais inclusiva será a poliarquia. O autor utiliza o termo poliarquia para classificar os governos mundiais que se enquadram nas características descritas por ele. Dahl (2015) argumenta que nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, por isso prefere chamar os sistemas que se enquadram no seu modelo de poliarquias. Para ele, as poliarquias podem ser pensadas como regimes relativamente democratizados, com características fortemente inclusivas e

amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 2015). Dessa forma, segundo Dahl (2015), o segredo da democracia está na capacidade do governo em responder as preferências/reivindicações dos cidadãos.

O'Donnell (2013), em sua definição de democracia, concorda com Robert Dahl ao afirmar que, um regime genuinamente democrático é aquele que atende as condições estipuladas por Dahl (2015), que defende um modelo de democracia com base na existência de 1) Autoridades eleitas; 2) eleições livres e justas; 3) Sufrágio inclusivo; 4) o direito de se candidatar a cargos eletivos; 5) liberdade de expressão; 6) informação alternativa; e 7) liberdade de associação. A essa definição de Robert Dahl, O'Donnell (2013) acrescenta dois fatores que, segundo ele, são primordiais para consolidação do regime democrático: eleições decisivas e institucionalizadas.

Por eleições decisivas, O'Donnell (2013) entende que os vencedores numa disputa eleitoral possam assumir os cargos para os quais concorreram; que os funcionários eleitos possam tomar decisões com base na autoridade atribuída a seus cargos; e que os funcionários eleitos terminem seus mandatos no prazo ou nas condições estipuladas constitucionalmente.

Por eleições institucionalizadas, o autor entende que elas acontecerão durante um futuro indeterminado e em períodos preestabelecidos, independente da vontade de um único indivíduo, pois, o regime deve vir antes dele e continuar em vigor. Dessa forma, O'Donnell conceitua

Por regime democrático entendo um no qual o acesso às principais posições de governo se alcança mediante eleições que são por sua vez limpas e institucionalizadas e no qual existem, durante e entre essas eleições, diversas liberdades – habitualmente chamadas “políticas” – tais como as de associação, expressão, movimento e de disponibilidade de informação não monopolizada pelo estado ou por agentes privados. (O'DONNELL, 2013, p. 22).

O modelo de democracia apresentado por O'Donnell apresenta pelo menos, quatro características distintas: eleições limpas e institucionalizadas; inclusividade; competitividade; e um sistema legal que assegura os direitos de liberdades, inerentes a uma democracia.

Cheibub e Przerworski (1997) definem democracia como sendo um regime que satisfaz os seguintes critérios: (1) o chefe do executivo é eleito (direta ou indiretamente); (2) o legislativo é eleito; (3) mais de um partido compete em eleições e (4) partidos no poder já perderam eleições no passado e cederam o comando do governo, ou o farão no futuro. Regimes que não satisfazem a pelo menos um destes quatro critérios são classificados como ditaduras.

A definição de democracia de Cheibub e Przerworski (1997) estabelece critérios puramente eleitorais, conservando o espírito de competição, já defendido por Schumpeter (1947). Mainwaring *et al* (2001), observando a definição apresentada pelos referidos autores, argumenta que a definição submínima de democracia apresentada por Cheibub e Przerwoski permite a agregação de alguns regimes

autoritários na categoria de democráticos, tendo em vista que, alguns regimes são autoritários, mas mesmo assim atendem aos requisitos exigidos na definição de democracia apresentada pelos autores.

3 I ACCOUNTABILITY: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

Em 1975, em sua pesquisa sobre *accountability*, Ana Maria Campos definiu o termo como sendo a capacidade do governo em ser responsável às necessidades da sociedade. Para ela, o cidadão delega poder de gestão ao governo para que o mesmo seja responsável por meio da criação de políticas públicas. Ela utiliza o termo para medir o estágio democrático de um país, onde quanto mais avançado for o estágio democrático, maior a presença da *accountability*. Segundo Campos (1990), esse avanço é acompanhado por valores democráticos, tais como, igualdade, dignidade humana, participação e representatividade. Para a autora, a geração da *accountability* só é possível mediante a organização da sociedade, no sentido de se posicionar diante do estado, não apenas como tutelado, mas como cidadão vigilante e consciente de seus direitos (CAMPOS, 1990: 35)

Outro teórico do tema, o cientista político Guillermo O'Donnell (1998), é considerado pioneiro na distinção e conceituação de diferentes formas de *accountability*. Ele traz um conceito tridimensional desse termo, classificando-o como vertical, vertical *societal* e horizontal.

A *accountability* vertical resulta de eleições razoavelmente livres e justas, que podem ser utilizadas como mecanismos de punição ou premiação de um mandatário, votando contra ou a favor dele ou de candidatos apoiados por ele. Entretanto, mesmo sendo as eleições o principal mecanismo dessa vertente, não se pode garantir ao certo até que ponto elas são efetivas como mecanismo da *accountability* vertical. Para O'Donnell,

Evidentemente, o que pode ser definido como o canal principal de *accountability* vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos. Além disso, não está claro até que ponto elas são efetivas como mecanismo de *accountability* vertical. Análises recentes introduzem uma nota cética quanto ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias formalmente institucionalizadas. (O'DONNELL, 1998, p. 28-29).

Tal ceticismo ocorre devido a certas condições que prevalecem em muitas poliarquias e que contribuem para a ineficácia da dimensão eleitoral. Sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobramente definidos e reversões políticas súbitas são algumas das condições que diminuem definitivamente a eficácia da *accountability* eleitoral (O'DONNELL, 1998).

A liberdade de opinião e de associação e o acesso a variadas fontes de informação, também, são consideradas pelo autor como componentes importantes para *accountability* vertical, por permitir articular reivindicação e denúncias de atos de autoridades públicas, graças à existência de uma mídia razoavelmente livre.

Dessa forma, o autor apresenta a segunda vertente da *accountability*, a vertical *societal*, que é exercida por grupos e organizações da sociedade civil, em parceria com a mídia, objetivando expor transgressões e delitos cometidos por políticos, candidatos e agentes políticos no exercício do poder, a fim de gerar na população indignação que reflita no resultado da eleição seguinte. Segundo O'Donnell,

[...] as reivindicações sociais e a cobertura da mídia, especialmente se forem abundantes e se referirem a temas que são considerados importantes pela opinião pública, tendem a criar um clima de insatisfação popular com o governo (e às vezes com o próprio regime), que pode obstruir suas políticas e levar à sua derrota nas eleições seguintes. (O'DONNELL, 1998, p. 29).

Para o autor, a existência da *accountability* vertical em novas poliarquias pressupõe que esses países são democráticos e que os cidadãos podem escolher quem vai governá-los por um determinado período, podendo expressar livremente suas opiniões e reivindicações. A terceira vertente apresentada por O'Donnell, a *accountability* horizontal, pressupõe a existência de um controle mútuo dos poderes estatais e é caracterizada pela

"existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas." (O'DONNELL, 1998, p. 40).

O conceito de *accountability* horizontal, apresentado por O'Donnell, é produto de uma rede de agências internas ao estado. Porém, o autor reconhece a fragilidade da *accountability* horizontal em alguns países, principalmente, em países situados na América Latina. Dessa forma, O'Donnell oferece sugestões para que haja efetividade da *accountability* horizontal, a saber: a) partidos de oposição com um papel importante, se não o principal, na direção das agências; b) agências que desempenham um papel essencialmente preventivo, tais como os Tribunais de Contas, altamente profissionalizadas, dotadas de recursos suficientes e independentes do governo; c) um judiciário altamente profissionalizado, dotado de um orçamento independente dos outros poderes e autônomo em suas decisões relativas a estes; d) informação confiável e adequada, com uma mídia confiável independente, assim como instituições de pesquisa e disseminação; e) indivíduos especialmente políticos e outros líderes institucionais.

Tais distinções da *accountability*, apresentadas pelo autor, nos mostram dois tipos de ações. Enquanto a *accountability* vertical pressupõe uma ação entre desiguais,

seja sob a forma do mecanismo do voto, que implica um controle de baixo para cima, ou sob forma do controle burocrático, que pressupõe um controle de cima para baixo; a *accountability* horizontal pressupõe uma ação entre iguais, por meio do mecanismo *checks and balances*, da mútua vigilância entre os três poderes do estado.

Carneiro e Costa (2001) também apresentam um modelo bidimensional na *accountability*, no qual haveria uma parte que representaria a capacidade de resposta e a outra a capacidade de punição. Para eles, *accountability* pressupõe a existência do poder e a necessidade que este seja controlado.

Schedler (1999) concorda com Carneiro e Costa (2001) no que se refere à noção de que a *accountability* depende da existência do poder e que o mesmo deve ser controlado. A existência desse poder pressupõe uma relação entre estado e sociedade, que é organizada por meio de leis e instituições. Nesse sentido, *accountability* demanda a capacidade desse poder ser transparente, sendo os atos do governo justificados diante da sociedade e que este esteja sujeito a sanções.

Dessa forma, percebe-se que, não existe uma convergência entre os autores, quando se trata o termo *accountability*. Em grosso modo, os estudiosos do tema entendem que, *accountability* pode ser entendida como responsividade, ou seja, a capacidade do governante em trazer respostas aos cidadãos, de suas ações e das políticas públicas implantadas. Esse ato de prestação de contas por parte do governo, também se estenderia as instituições de controle governamental.

4 | METODOLOGIA

Neste capítulo, serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados ao longo da pesquisa, para avaliar o impacto do desenvolvimento municipal no seu grau de transparência. Para tanto, tomamos como base dados da segunda edição do Programa Escala Brasil Transparente (EBT), desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU) e divulgado em 2015. Os dados, que medem o desenvolvimento social dos municípios, foram coletados a partir do portal Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, que agrupa dados econômicos e sociais dos Municípios, Estados e União.

O Programa Escala Brasil Transparente é um indicador desenvolvido pela CGU e tem como objetivo avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI), sendo aplicado a Municípios, Estados e Distrito Federal. A EBT adota um *Checklist* composto de 12 quesitos, que envolvem aspectos da regulamentação da LAI e da existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

Sua execução dá-se por meio de quatro pedidos de acesso à informação, sendo três voltados para assuntos das principais áreas sociais: saúde, educação e assistência social. A quarta solicitação de informação baseia-se na regulamentação do acesso à informação pelo ente avaliado, servindo inclusive como pergunta de

segurança para a mensuração realizada sobre a regulamentação.

De forma geral, o *Checklist EBT* avalia os seguintes pontos:

I - Regulamentação da Lei de Acesso: exposição da legislação no site do avaliado; existência da regulamentação; regulamentação do SIC; regulamentação da classificação de sigilo; regulamentação da responsabilização do servidor; regulamentação de instâncias recursais.

II - Transparência passiva: divulgação do SIC físico (atendimento presencial); existência de um e-SIC (atendimento pela *internet*); possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso; inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso; respostas aos pedidos no prazo legal; respostas em conformidade com o que foi solicitado (CGU, 2015).

Para elaboração da segunda edição da Escala Brasil Transparente, foram considerados como universo populacional todos os municípios brasileiros, totalizando 5.570 municípios, conforme as estimativas populacionais do IBGE para 2014.

A referida edição da EBT adotou, como método de amostragem, a amostra aleatória estratificada para estimar a proporção. Dessa forma, o universo amostral (5.570 municípios) foi dividido em partes, nas quais os estratos são os estados da federação (26 estados, excluindo o DF), e subdivididos em estratos de acordo com o porte populacional. Para a definição do tamanho da amostra, a CGU utilizou um erro de 10% (dez por cento) e um nível de confiança de 90% (noventa por cento). O método adotado possibilita fazer inferências por Região e Estado, bem como a realização de comparações de desempenho entre eles.

Sendo assim, utilizamos, como variável dependente, o índice de transparência dos municípios, com base nos dados da segunda edição da EBT. As variáveis independentes adotadas na pesquisa foram os indicadores de desenvolvimento social Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, Renda *per capita* média (em reais), taxa de analfabetismo entre pessoas de dezoito anos ou mais e o coeficiente de GINI. A utilização desses indicadores permite realizar uma análise mais precisa, visto que suas composições agregam dimensões importantes do desenvolvimento humano.

Após colher os dados nos referidos portais, foi produzido um banco de dados secundário no SPSS, para o qual utilizou-se dois modelos lineares generalizados, o binomial negativo e o de transformação gama, com objetivo de testar a hipótese de que, quanto mais desenvolvido for o município, maior o grau de transparência.

A escolha pelos modelos deu-se em virtude de sua adequação ao tipo de pesquisa desenvolvida, uma vez que o modelo linear clássico não se mostra eficiente para gerar os resultados. Segundo Fávero (2015), esses modelos fazem parte do que é conhecido como dados de contagem e têm por objetivo analisar o comportamento, em relação a variáveis preditoras, de uma determinada variável independente que se apresenta na forma quantitativa, com valores discretos e não negativos.

5 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nessa parte do artigo, será apresentado o resultado da pesquisa, o qual procurou analisar a possível correlação entre o desenvolvimento municipal e o índice de transparência dos municípios.

Na Tabela 1, estão listadas as características das variáveis adotadas na pesquisa, tendo como variável dependente o índice de transparência municipal, e como variáveis independentes, os indicadores de desenvolvimento social. As variáveis IDHM e Coeficiente de GINI foram multiplicados por 100 para facilitar a interpretação dos dados. A análise dos dados foi feita com a variável IDHM separada, tendo em vista que sua composição agrupa componentes existentes nas variáveis taxa de analfabetismo e renda *per capita* media e sua inclusão no modelo apresentaria problemas de multicolinearidade. A Tabela 1 traz um resumo das características dessas variáveis.

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Índice de Transparência	1584	0,00	10,00	1,9475	2,71755
IDHM	1584	0,45	0,85	0,6520	0,07240
IDHM_100	1584	45,20	84,70	65,2017	7,24003
GINI_100	1584	28,00	79,00	50,25	6,777
Analfabetismo 18+	1584	1,37	47,43	18,46	10,999
RPCM	1584	96,25	2000,29	477,93	252,95
N válido (de lista)	1584				

Tabela 1 – *Descrição das Variáveis*.

Elaboração propria com base nos dados do portal Atlas Desenvolvimento Humano no Brasil e no site da Escala Brasil Transparente – EBT.

Conforme a tabela 1, foram utilizados 1584 municípios na pesquisa, na qual constatou-se a existência de municípios com índice de transparência igual a 0,00, ao mesmo tempo em que outros municípios apresentaram nota máxima (10) na avaliação da Escala Brasil – EBT, por atender todos os requisitos exigidos. Percebe-se também que, a média do índice de transparência, nos 1584 municípios pesquisados, é de 1,9 por município. Essa média, consideravelmente baixa, é explicada pela quantidade de municípios que obtiveram nota 0,00. O total de municípios que está nessa situação totaliza 787 municípios, o que representa 49,68% das unidades pesquisadas, conforme mostra o Gráfico 1.

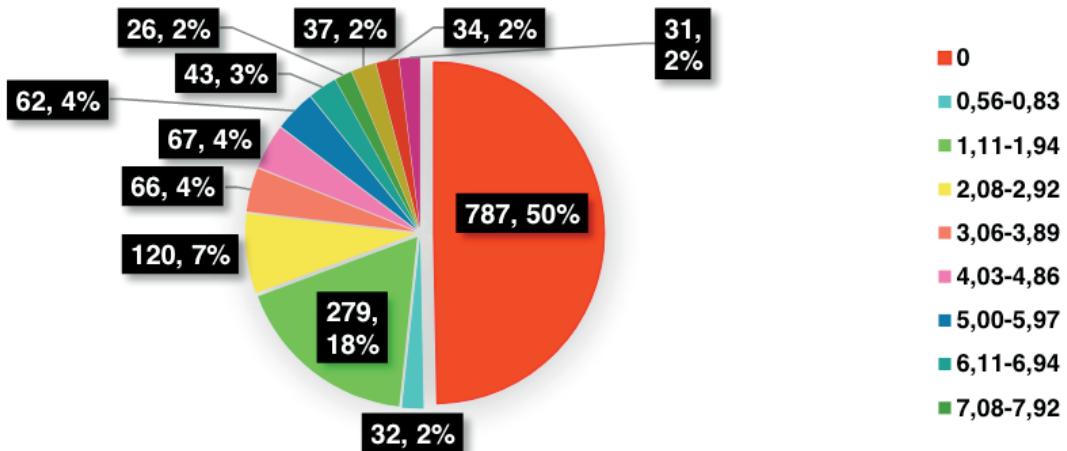


Gráfico 1 – Índice de Transparência Municipal (%).

Elaboração própria com base nos dados da segunda edição da Escala Brasil Transparente – EBT.

Ainda conforme a Tabela 1, a variável IDHM variou de 0,45 a 0,85 e, quando multiplicado por 100, esse índice ficou entre 45,20 e 84,70. O índice de GINI dos municípios foi multiplicado por 100 e apresentou pontuação mínima de 28,00 e máxima de 79,00. A taxa de analfabetismo entre jovens de 18 anos ou mais apresentou taxa mínima de 1,37 e máxima de 47,43. Já a renda *per capita* dos municípios, apresentou uma variação de 96,25 e 2000,29 em reais.

A Tabela 2 mede o nível de correlação entre a variável dependente e as variáveis independentes. O teste mostrou existir uma correlação significativa, porém baixa, entre o índice de transparência e o IDHM. No teste que mede a correlação entre a variável índice de transparência municipal e a taxa de analfabetismo entre pessoas de dezoito anos ou mais, percebe-se uma correlação baixa e negativa entre as duas variáveis. O teste também mostrou existir uma correlação negativa entre o índice de transparência e o coeficiente de GINI. No último teste, que analisa a correlação entre o índice de transparência e a renda *per capita* média, verificou-se uma correlação significativa e positiva, entre as duas variáveis.

	Índice de T.	IDHM	Taxa de A. 18+	GINI	R. P. M.	
Índice de T.	Correlação de Pearson	1	0,220**	-0,196**	-0,101**	0,266**
	Sig. (2 extremidades)		0,000	0,000	0,000	0,000
	N		1584	1584	1584	1584
IDHM	Correlação de Pearson	1		-0,879**	-0,390**	0,899**
	Sig. (2 extremidades)			0,000	0,000	0,000
	N			1584	1584	1584
Taxa de A. 18+	Correlação de Pearson		1	0,352**	-0,795**	
	Sig. (2 extremidades)			0,000	0,000	
	N			1584	1584	
GINI	Correlação de Pearson			1	-0,234**	

	Sig. (2 extremidades)	0,000
	N	1584
R. P. M.	Correlação de Pearson	1
	Sig. (2 extremidades)	
	N	

Tabela 2 - Matriz de Correlação das Variáveis (Pearson).

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). Elaboração própria com base nos dados disponíveis no portal Atlas Desenvolvimento Humano no Brasil e no site da Escala Brasil Transparente – EBT.

Foram feitos dois testes de multicolinearidade para analisar o nível de correlação entre as variáveis independentes. O primeiro teste foi feito considerando as quatro variáveis, já no segundo teste, foi retirada a variável IDHM para analisar como as outras variáveis se comportavam. Desse modo, no primeiro teste, percebeu-se que o valor do VIF na taxa de analfabetismo e renda *per capita* se mostrou maior que dois, mostrando existir multicolineariedade com a variável IDHM. No segundo modelo, no qual a variável IDHM foi retirada, o valor do VIF diminuiu significativamente, mudando o comportamento das variáveis independentes, como mostra a Tabela 3.

Modelo	Estatísticas de colinearidade		
	VIF (1)	VIF(2)	
1	IDHM	9,465	-----
	Taxa de Analfabetismo 18+	4,411	2,951
	Renda Per Capita Média	5,687	2,736
	GINI	1,287	1,148

Tabela 3 - Testes de Multicolinearidade

Variável dependente: Índice de Transparência. Elaboração própria com base nos dados disponíveis no portal Atlas Desenvolvimento Humano no Brasil. VIF individual < 2 VIF geral < 10

A Tabela 4 mostra os resultados dos modelos lineares generalizados, o binomial negativo e o de transformação gama, utilizados para testar a hipótese de que, quanto maior o desenvolvimento municipal, maior o grau de transparência do município. Foram rodados quatro modelos, dos quais os dois primeiros trazem o resultado obtido no modelo binomial negativo, enquanto que, o terceiro e o quarto mostram os resultados do modelo de transformação gama.

Variáveis/Modelos	1	2	3	4
IDHM_100	0,098***		0,015***	
Analfabetismo 18+		0,019		0,006
RPCM		0,004***		0,001***
GINI_100		-0,035**		-0,005
Qui-Quadrado	111,293***	154,317***	22,146***	40,556***
Graus de Liberdade	1	3	1	3

Tabela 4 - Modelos Lineares Generalizados de Regressão

Variável Dependente: Índice de Transparência. Elaboração própria com base nos dados disponíveis no portal Atlas Desenvolvimento Humano no Brasil e no site da Escala Brasil Transparente – EBT. * p < 0,10; ** p < 0,05; *** p < 0,01. Modelos 1 e 2: Binomial Negativo. Modelos 3 e 4: Transformação GAMA.

O primeiro teste, feito com o modelo linear generalizado binomial negativo, utilizou-se apenas a variável IDHM, que mostrou resultado expressivo em sua análise. De acordo com o resultado, o aumento de uma unidade no IDHM do município, impacta em 9,8% o índice de transparência. O Segundo modelo, feito com as variáveis taxa de analfabetismo entre pessoas com dezoito anos ou mais, renda *per capita* (em reais) e índice de GINI dos municípios, mostraram que a taxa de analfabetismo é estatisticamente insignificante para explicar o índice de transparência dos municípios. Já o aumento de R\$1,00 na renda *per capita* media do município resulta em 0,4% de probabilidade de aumento no índice de transparência. Na variável Coeficiente de GINI, os dados mostram que, o aumento de uma unidade dessa variável, causa a diminuição de 3,5% no indicador de transparência.

O modelo linear generalizado de transformação gama mostrou-se bastante adequado para esse tipo de pesquisa, ao confirmar os resultados do primeiro teste. No terceiro modelo, em que foi feita a análise do impacto do IDHM no índice de transparência do município, os dados mostraram que a variável IDHM é estatisticamente significante no aumento do grau de transparência do município, ao apontar que o aumento de uma unidade dessa variável implica na elevação de 1,5% no aumento da transparência municipal. No quarto modelo, a taxa de analfabetismo entre pessoas com dezoito anos ou mais, continuou se comportando de forma estatisticamente insignificante no impacto do índice de transparência municipal. Na variável renda *per capita* média, os dados mostraram que um aumento de R\$ 1,00 gera 0,1% na probabilidade de aumento do índice de transparência e, na variável GINI (modificado) o aumento de uma unidade nessa variável, pode gerar uma redução de 0,5% do indicador de transparência do município.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Acesso a Informação no Brasil, só foi implantada em 2012. Mas mesmo assim, já haviam leis de incentivo à transparência. A própria Constituição Federal de 1988 já determinava que os governos atuassem de forma transparente diante da sociedade. Porem infelizmente, passados 17 anos depois da implantação da LAI metade dos municípios ainda continuam a descumprir as prerrogativas da LAI.

Se levarmos em consideração a quantidade de municípios que obtiveram notas baixas na avaliação da Escala Brasil Transparente, o resultado ainda é mais alarmante. Oitenta e cinco por cento dos municípios obtiveram nota menor que cinco ou igual a zero. Ou seja, são municípios que não dispõe de nenhuma informação ou disponibilizam informações insuficientes para a sociedade.

Por outro lado, a pesquisa mostrou que, em municípios desenvolvidos, o índice de transparência tende a ser mais elevado. Isso significa que esses municípios possuem pessoas com níveis de escolaridade alta, saúde e renda satisfatória e pouco índice de desigualdade social.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; FEIJÓ, F. H. *Gestão de finanças públicas*. Brasília: Outras Editoras, 2006.

ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Base de Dados. Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>>. Acesso em 01 de agosto de 2018.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13º ed. 4. reimpr – Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF, 1988.

CONTROLADORIA GERAL DA GU. *Escala Brasil Transparente*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 01/08/2018.

CAMPOS, A. M. *Accountability: Quando poderemos traduzir para o português?* Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, ano 24, n.2, p 30-50, fev./abr. 1990.

CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. *Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás*. Soc. Estado. vol.28 no.2 Brasília. Mai/Ago. 2013.

CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. *Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais*. In: *Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administracion Publica*, 6, Buenos Aires, Argentina, 2001. Anais... Buenos Aires: CLAD, 2001. Disponível em: <http://www.clad.org>.

CHEIBUB, José Antônio, PRZEWORSKI, Adam. *Democracia, eleições e responsabilidade política*. Rev. bras. Ci. Soc. vol. 12 n. 35 São Paulo Feb. 1997.

DAHL, Robert A. *Polarquia: Participação e Oposição*. 1. Ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. – (Clássicos; 09).

_____. **Sobre a Democracia**. 1. Ed. 2. Reimpr. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

FÁVERO, Luiz Paulo. **Análise de Dados**. 1. Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: accountability e política de publicidade**. *Lua Nova*, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉRES-LIÑÁN, Aníbal. **Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999**. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº4, 2001, pp. 645 a 687.

O'DONNELL, G. **Democracia Delegativa? Novos Estudos**. São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

_____. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. *Lua Nova*. São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

_____. **Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos**. *Revista Debates*, Porto Alegre, V. 7, n.1, p. 15-114, jan.-abr. 2013.

RAUPP, Fabiano. **Construindo Accountability em Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina: Uma investigação nos portais eletrônicos**. Bahia: UFB, 2011. 193 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

ROSENFIELD, Denis L. **O que é democracia**. – 5. ed. – São Paulo: Brasiliense, 1994. – (Coleção primeiros passos; 2019).

SCHEDLER, A. “**Conceptualizing Accountability**” in SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (eds). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, pp. 23/25, 1999.

SCHUMPETER, Joseph A. (1984). **O equacionamento do problema; A doutrina clássica da democracia; Mais uma teoria de democracia**; Conclusão. In: *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, p. 287-366.

A POSSIBILIDADE DE EQUIPARAÇÃO SALARIAL DA ATIVIDADE-FIM DO TERCEIRIZADO COM O EMPREGADO CONTRATADO DIRETAMENTE PELA TOMADORA DE SERVIÇO

Ticiana Poncio de Lima

Graduanda do 10º semestre de Direito na Universidade Regional de Blumenau (FURB).

Contato: ticiana_poncio@hotmail.com

Felipe Oswaldo Guerreiro Moreira

Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Especialista em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e Graduado em Direito pela Universidade Regional de Blumenau (FURB). Professor Substituto na Graduação em Direito da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Pesquisador do Grupo de Estudos de Direito Contemporâneo do Trabalho e da Seguridade Social da Universidade de São Paulo (USP). Coordenador da Escola Superior da Advocacia (ESA) da Ordem dos Advogados do Brasil/SC – Subseção de Blumenau no triênio 2019/2021. Advogado (OAB/SC 38.908). Contato: felipe@krmr.adv.br.

a flexibilidade das normas trabalhistas, os aspectos da equiparação salarial, como proteção antidiscriminatórias no direito do trabalho, e por fim, a possibilidade de equiparação salarial do trabalhador terceirizado. Deduziu-se, que diante dos direitos fundamentais da Constituição Federal de 1988, quais sejam, a dignidade da pessoa humana e a principalmente o direito da igualdade, os trabalhadores terceirizados possuem o direito de igualdade salarial frente ao empregado da tomadora de serviço, uma vez que a precarização do trabalho terceirizado contraria as previsões da Constituição.

PALAVRAS-CHAVE: Terceirização. Flexibilização do Direito do Trabalho. Equiparação salarial. Princípio da Igualdade.

THE POSSIBILITY OF EARNINGS EQUALITY
BETWEEN THE COMPANY'S MAIN ACTIVITY
OF THE OUTSOURCED WORKER AND
THE BORROWER HIRED DIRECTLY OF
SERVICES' TAKER

ABSTRACT: In 2017, Labor Reform, Law nº. 13.467 and Law nº. 13.429 amended the wording of Law nº. 6.019/1974 to more broadly regulate labor outsourcing, including allowing outsourcing of the core activity as well as the exploration of work in the quartering process. Had been addressed throughout the research the outsourced work in Brazil due to the Law

RESUMO: Em 2017 a Reforma Trabalhista, Lei nº 13.467 e a Lei nº 13.429 alteraram a redação da Lei 6.019/1974 regulando de forma mais abrangente a terceirização trabalhista, inclusive, permitindo a terceirização da atividade principal, bem como a exploração do trabalho no processo de quarteirização. Fora abordado ao longo da pesquisa o trabalho terceirizado no Brasil diante das Lei nº 6.019/1974 alterada pelas Leis nº 13.429/2017 e 13.467/2017,

6.019/74, altered by the Laws 13.429/2017 and 13.467/2017, the flexibility of the labor standards, the aspects of the wage equalization taken as a non-discriminative form of protection on labor law and, eventually, the salary equality of the outsourced employee. Was inferred that, in face of the Fundamental Rights that the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil holds, like the dignity of the human being and, above all, the right of equality, the outsourced workers own by right the equity of earnings with the employees of the services borrower since the poor conditions of the outsourced work goes against the Federal Constitution's proclaiming.

KEYWORDS: Outsourced work. Labor Law Flexibilization. Wage equivalence. Principle of Equality.

1 I REGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO TERCEIRIZADO NO BRASIL

O trabalho terceirizado consiste na relação triangular entre a tomadora de serviço, a prestadora de serviço e o trabalhador terceirizado, sabe-se que a subcontratação vem ganhando espaço no mercado de trabalho como forma de diminuição de custos com empregados e a contratação especializada de trabalhadores.

Atualmente no Brasil o trabalho terceirizado passou a ser admitido de forma mais abrangente com a publicação das Leis 13.429/2017 e 13.467/2017 alterando a redação da Lei 6.019/1974

Outrossim, antes mesmo de ser abordado o surgimento da terceirização no Brasil, é importante entendermos a conquistas dos direitos trabalhistas.

No Brasil as normas de direito do trabalho começaram a constar na Constituição de 1934 em diante, contudo esta pouco contribuiu para o avanço dos direitos dos trabalhadores, de mais importante regularizava o pluralismo sindical.¹

Em 1943 é publicada a Consolidação das Leis do Trabalho, norma federal que se caracteriza por ter reunido as normas já existentes, por este motivo não é um código e sim uma “consolidação”, entretanto, a CLT também possui dispositivos novos que lhe foram acrescentados. Em 1988 fora promulgada a Constituição Federal Brasileira, que recepcionou os direitos do trabalho, do artigo 7º ao 11, regulando direitos individuais, coletivos e direito processual do trabalho. Com o advento da Constituição de 1988, as normas trabalhistas ganharam status de *normas constitucionais*.²

Neste sentido,

Sem dúvida, é uma das Constituições mais avançadas no aspecto social, pois consagra os direitos trabalhistas como autênticos direitos fundamentais. Todavia, com a "queda do muro de Berlim" e, consequentemente, o declínio (ou quase desaparecimento) do modelo socialista, bem como a proliferação dos chamados grandes blocos econômicos mundiais, fenômeno chamado midiaticamente de globalização, fala-se atualmente em flexibilização, desregulamentação, privatização

1 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação do Direito do Trabalho**. 38 ed. São Paulo: LTr, 2013.

2 PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Manual de Direito do Trabalho**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

Como consequência da globalização surge a flexibilização das normas trabalhistas, isto é, a diminuição dos direitos dos trabalhadores, como por exemplo o aumento da jornada de trabalho, diminuição salarial, subcontratação, entre outros.

Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 admite a flexibilização somente com a participação do sindicato, assegurando o direito mínimo do trabalhador nas hipóteses do Art. 7º, incisos VI, XIII e XIV, assim, a terceirização é uma forma de flexibilização, porém incompatível com a previsão constitucional.⁴

Assim sendo, a terceirização trabalhista se encaixa na flexibilização de desregramento, ou seja, é a quebra de rigidez das normas trabalhistas mesmo sem a negociação sindical.⁵

Com o advento da Reforma Trabalhista, Lei nº 13.467/2017, se pode verificar um aumento da flexibilização das normas trabalhistas, assim sendo,

Parece claro que a flexibilização dos direitos trabalhistas, nos termos propostos atualmente, não observa a necessidade de se colocar no lugar do outro, respeitando-o como humano que é. Trata-se, como se nota, de uma proposta cujo escopo é unicamente econômico (e ainda assim, com sérias controvérsias a respeito de sua real eficácia), sem que sejam percebidas ou consideradas as consequências sociais de tais medidas.⁶

Nessa lógica, é adotado o trabalho terceirizado no mercado, como forma de buscar maior lucratividade aos empresários, assim, tendem a diminuir os gastos com os trabalhadores, bem como tendem a investir mais em robôs para automatizar o processo de produção.⁷

Segundo Martins⁸, a noção do trabalho terceirizado surge no Brasil por volta de 1950, em destaque no ramo automobilístico, o qual contratava o trabalho terceirizado para a produção de componentes dos automóveis. Em 1974 foi publicada a Lei nº 6.019, que regula o trabalho temporário e após foi publicada a Lei nº 7.102/1983, que trata de regular o trabalho terceirizado no serviço de vigilância e o transporte de valores no setor financeiro.

Em seguida a Sumula 331 do TST, aprovada pela Resolução Administrativa 23/93 de 17 de dezembro de 1993, passou a regular o trabalho terceirizado, contudo, de forma mais abrangente, desta forma,

3 LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 38.

4 MARTINS, Sergio Pinto. **Terceirização no Direito do Trabalho**. 15 ed. rev. Saraiva, 2018.

5 JAVILLIER, 1999, apud, LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. 10 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

6 MOREIRA, Felipe Oswaldo Guerreiro. **Flexibilização das relações de trabalho e redução de direitos no Brasil: a construção de uma fraternidade trabalhista**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017, p. 113-114.

7 ANTUNES, Ricardo; SILVA, Maria Aparecida Moraes. **O avesso do trabalho**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

8 MARTINS, Sergio Pinto. **Terceirização no Direito do Trabalho**. 15 ed. rev. Saraiva, 2018.

O poder judiciário por sua mais alta Corte, Tribunal Superior do Trabalho (TST), também contribuiu com a flexibilização, ao editar súmulas e orientações jurisprudenciais contrariando texto expresso de lei ou, ainda, legislando em prejuízo dos trabalhadores, como pela validação da “terceirização” de serviços, desde que limitada à atividade-meio do tomador ou se tratem de serviços especializados, conceitos não definidos em lei, bem como ausentes pessoalidade e subordinação (Súmula nº 331, itens I e III).⁹

Apesar disso, a regulamentação acerca do trabalho terceirizado sofreu novas alterações em 2017 com a aprovação da Lei nº 13.429 e posteriormente a Lei 13.467, ambas dando nova redação a Lei nº 6.019/1974, que anteriormente tratava apenas do trabalho temporário.

A nova regulamentação, então, passou a ampliar mais ainda o trabalho terceirizado, possibilitando a terceirização da atividade-meio e atividade-fim, nesta concepção,

Adotando-se o atual critério legal (Art. 4º-A da lei 6.019/1974, com redação dada pela Lei 13.467/2017), terceirização é a transferência feita pela contratante (tomadora) da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.

O trabalhador, assim, presta serviços ao ente tomador, mas mantém relação jurídica com a empresa prestadora de serviços. A relação passa a ser triangular ou trilateral, pois na terceirização o empregado da empresa prestadora presta serviços ao tomador.¹⁰

Como já dito, a nova regulamentação possibilita terceirizar a atividade-fim e a atividade meio da tomadora de serviço, além disso, outra importante alteração prevista no parágrafo 1º do artigo 4º-A com redação dada pela Lei 13.467/2017, é a permissão de subcontratação da própria prestadora de serviço, isto é, a permissão da quarteirização, quinteirização, e assim por diante.¹¹

Cabe enfatizar que a atividade-meio são as tarefas que não coincide com os fins principais da empresa, enquanto a atividade-fim se trata das tarefas relacionadas aos objetivos principais da empresa, ou seja, a atividade principal.¹²

Continuando, neste ponto de vista, uma vez que permitida a terceirização da atividade-fim da tomadora de serviços e a subcontratação da subcontratada, não se verificou os preceitos constitucionais, pois tais permissões são responsáveis por flexibilizar ainda mais as normas trabalhistas, nesta perspectiva, entende Garcia¹³ que “o trabalho humano, protegido constitucionalmente, não pode ser objeto de

9 KROST, Oscar. **O Lado Avesso da Reestruturação Produtiva – A Terceirização de Serviços por “Faccções”**. Blumenau: Nova Letra, 2016.

10 GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 12 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 395.

11 LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. 10 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

12 MARTINS, Sergio Pinto. **Terceirização no Direito do Trabalho**. 15 ed. rev. Saraiva, 2018.

13 GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 12 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 401.

intermediação, nem ter tratamento semelhante ao de mercadoria, sob pena de afronta ao direito fundamental da dignidade da pessoa humana”.

O enunciado aprovado 80 da 2ª Jornada de Direito Material e Processual de Trabalho de 2017, mantém a afirmação que a terceirização da atividade-fim é uma violação dos preceitos constitucionais:

80. TERCEIRIZAÇÃO: ATIVIDADE-FIM

O caput e parágrafo 1º do artigo 4º-A da Lei 6.019/1974 (que autorizam a transferência de MARTINS, Sergio Pinto. Terceirização no Direito do Trabalho. 15 ed. rev. Saraiva, 2018.de prestação de serviços), são incompatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro (art. 7º, I, CR e arts. 3º e 9º, CLT), pois implicam violação do princípio da dignidade da pessoa humana e do valor social do Trabalho (arts. 1º, IV; 5º, § 2º; 6º; 170 e 193, todos da CR e Constituição da OIT). Presentes os requisitos do art. 3º da CLT, forma-se vínculo de emprego direto com a empresa tomadora de serviços.¹⁴

Na mesma lógica,

De nossa parte, como já ressaltamos, pensamos que a terceirização em atividade-fim, além de precarizar as relações trabalhistas em geral, viola diversos princípios constitucionais, bem como tratados internacionais de direitos humanos, os quais estabelecem o primado do trabalho digno, o valor social do trabalho e a livre-iniciativa, a função socioambiental da empresa, a busca do pleno emprego etc,¹⁵

Outra importante previsão da nova regulamentação da terceirização é o texto do artigo 4º-A, paragrafo 2º que estabelece que os empregados e sócios da prestadora de serviço não terão vínculo empregatício configurado com a tomadora de serviço, para Garcia¹⁶, não terá vínculo empregatício pois se pressupõe que o trabalho terceirizado está de acordo com os preceitos legais (terceirização lícita), assim sendo, o contrato de trabalho do terceirizado será entre ele e o prestador de serviço (o empregador da relação trabalhista).

Nota-se que mesmo que o terceirizado esteja realizando atividades contratadas pelo tomador de serviço no estabelecimento deste, o empregado terceirizado somente poderá ser subordinado pelo prestador de serviço (verdadeiro empregador), uma vez que somente este exerce o poder de direção.

Além disso, o artigo 5º-A, parágrafo 3º da Lei 6,019/1974 estabelece a seguinte redação “É responsabilidade da contratante garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato”, verifica-se que a responsabilidade deixa de ser do empregador do terceirizado (prestashop de serviço) e passa a ser da tomadora de serviço, da mesma maneira, prevê o §4º do artigo 5º-A a faculdade da tomadora de serviço em garantir ao terceirizado alguns benefícios

14 Disponível em: https://www.anamatra.org.br/attachments/article/27175/livroto_RT_Jornada_19_Conamat_site.pdf. Acesso em: 19 jun. 2019

15 LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. 10 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 365.

16 GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 12 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

como “mesmo atendimento médico, ambulatorial e de refeição destinado aos seus empregados, existente nas dependências da contratante, ou local por ela designado”.¹⁷

No termos do inciso IV da Sumula 331 do TST, em regra o tomador de serviço sempre terá responsabilidade subsidiária com as obrigações trabalhistas da prestadora de serviço, somente haverá responsabilidade solidária entre tomadora e a prestadora de serviço nos casos previstos no artigo 5º-A, parágrafo 3º da Lei 6.019, que conforme já mencionado, trata da responsabilidade do tomador de serviço em garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores terceirizados.¹⁸

O artigo 5º-B, inciso II da Lei 6.019/1974 prevê obrigação no contrato de prestação de serviço devendo este conter a “especificação do serviço a ser prestado”, não permitindo aos terceirizados a prestação de serviços genéricos, contrários da previsão do contrato. Tal obrigação acaba por garantir uma certa segurança em relação aos serviços que o trabalhador terceirizado terá que prestar. Ademais, com o objetivo de evitar fraudes o artigo 5º-C da Lei 6.019/1974 não permite que a pessoa jurídica preste serviços terceirizados a tomadora de serviços, quando nos últimos 18 meses prestava serviços a tomadora na qualidade de empregado.¹⁹

Aliás, a redação do artigo 4º-C, parágrafo 1º da Lei nº 6.019/1974 prevê a faculdade entre a tomadora de serviço e a prestadora de serviço estabelecerem salários equivalentes entre os empregados da contratante e os empregados terceirizados, é necessário enfatizar que tal medida apenas trata-se de mera faculdade e não obrigação.

Importante destacar, que a Lei 6.019/1974 alterada pelas Leis 13.429 e 13.467 de 2017, não faz menção em relação ao enquadramento sindical, não sendo necessário ser respeitadas as convenções e acordos coletivos do sindicato da tomadora de serviço frente aos empregados da prestadora de serviço.²⁰

Logo, é importante observar:

Nesse sentido, esclareça-se que no Direito Coletivo do Trabalho brasileiro o enquadramento sindical é feito a partir da categoria econômica preponderante na empresa empregadora ou pela categoria profissional dos trabalhadores, conforme suas especificidades, dando margem à criação de sindicatos representativos e às normas coletivas por eles pactuadas, pelas quais são garantidos direitos além dos estabelecidos em lei". Entretanto, pela "terceirização, essa sistemática é subvertida, pois passa a ser desconsiderada, para fins de enquadramento, a atividade de fato realizada pelo trabalhador em proveito do destinatário final do labor, importando apenas a nomenclatura a ela dada, de "prestação de serviços". O segmento produtivo deixa de ser o critério observado, como têxtil, metal-mecânico ou bancário, colocando-se no lugar uma atividade genérica, capaz de abranger

17 MARTINS, Sergio Pinto. **Terceirização no Direito do Trabalho**. 15 ed. rev. Saraiva, 2018.

18 LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. 10 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018; GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 12 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

19 GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 12 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

20 GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 12 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

qualquer atividade ou profissional.²¹

Esta questão restou consagrada no Enunciado 81 da 2^a Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho de 2017, o qual estabelece nestes termos:

TERCEIRIZAÇÃO: REPRESENTAÇÃO SINDICAL DOS TERCEIRIZADOS

Presume-se como sendo da mesma categoria, e representados pelo mesmo sindicato profissional, todos os trabalhadores terceirizados e aqueles diretamente contratados pela tomadora que realizem serviços relacionados à sua atividade principal. Inteligência que se extrai do interesse integrado e da atuação conjunta da empresa contratada e contratante, previstos no § 3º do artigo 2º da CLT, combinado com o conceito de categoria profissional decorrente do trabalho em comum em atividades econômicas similares ou conexas do artigo 511, § 2º, da CLT, e com a atividade preponderante conceituada no § 2º do artigo 581 da CLT.²²

Outrossim, no momento que a legislação não estabelece o mesmo enquadramento sindical do terceirizado e dos trabalhadores da tomadora de serviço, percebe-se a flexibilização das normas trabalhista em razão da evidente precarização do trabalho ao terceirizado, pois este terá tratamento desigual em relação aos empregados da tomadora de serviço, contrariando os preceitos constitucionais.

Assim sendo, nota-se que trabalho terceirizado regulamentado pela Lei nº 6.019/1974 com redação dada pelas Leis nº 13.429/2017 e 13.467/2017 tende a promover uma desigualdade social quando admite a precarização do trabalho e a diminuição dos direitos dos trabalhadores, tudo isto, sob o argumento enfrentar crises econômicas, objetivando a maior lucratividade dos empresários, ocorre que os direitos dos trabalhadores não merecem ser diminuídos diante de tais justificativas.

2 | ASPECTOS A RESPEITO DA EQUIPARAÇÃO SALARIAL

Tendo feito considerações acerca do trabalho terceirizado e da atual regulamentação é importante ser averiguado os aspectos a respeito da equiparação salarial.

Primeiramente, é necessário mencionar que a Carta Magna de 1988 consagrou os direitos trabalhistas, dando a estes status constitucional. Neste sentido,

O marco constitucional de 1988 lançou, assim, um divisor nítido de fases nessa seara temática: de um lado, verifica-se o período anterior a 88, com referências jurídicas relativamente tímidas e dispersas, de outro lado, desponta o período iniciado com a nova Constituição, que se distingue pelo surgimento de um largo e consistente sistema de proteções jurídicas contra a discriminações empregatícias.²³

21 KROST, Oscar. **O Lado Avesso da Reestruturação Produtiva – A Terceirização de Serviços por “Facções”**. Blumenau: Nova Letra, 2016, p. 179.

22 Disponível em: https://www.anamatra.org.br/attachments/article/27175/livroto_RT_Jornada_19_Conamat_site.pdf. Acesso em: 19 jun. 2019. Acesso:02 ago. 2019.

23 DELGADO, Mauricio Goldinho. **Curso de direito do trabalho**. 16 ed. São Paulo: LTr, 2017, p. 907.

Outrossim, diante do marco constitucional fora adotada políticas antidiscriminatórias objetivando eliminar situações de desigualdade no ambiente de trabalho, observando o princípio constitucional da igualdade e da não discriminação, promovendo medidas de proteção a mulher, a pessoas com deficiência, pessoas com doença grave, entre outros.

A equiparação salarial está prevista no artigo 461 da CLT e é uma proteção antidiscriminatória com o objetivo de corrigir a desigualdade salarial entre pessoas no ambiente de trabalho, assim, este dispositivo visa promover o princípio fundamental da igualdade nas relações trabalhistas previsto no artigo 5º, caput e inciso I da Constituição Federal, bem como tem por objetivo de assegurar as previsões do artigo 3º, incisos III e IV.²⁴

Ademais, com o advento da Carta Magna de 1988, percebe-se um aumento das proteções antidiscriminatórias no direito do trabalho, principalmente pela previsão do artigo. 7º, inciso XXX “proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil”, tais proteções visam por promover a igualdade entre as pessoas.²⁵

Outrossim, o artigo 461 da CLT, acabou por sofrer alterações pela Lei nº 13.467/2017, conhecida como Reforma Trabalhista. Destarte, para reconhecimento da equiparação salarial deve ser atendido de forma cumulativa os requisitos presentes no artigo em questão.²⁶

O primeiro requisito previsto no artigo 461, caput, da CLT, é a identidade de funções, segundo Garcia²⁷, os empregados devem possuir a mesma função, cabe esclarecer que função é diferente de cargo, assim é importante observar a previsão da Sumula 6, inciso III do TST:

Súmula nº 6 do TST

EQUIPARAÇÃO SALARIAL. ART. 461 DA CLT (redação do item VI alterada) – Res. 198/2015, republicada em razão de erro material – DEJT divulgado em 12, 15 e 16.06.2015

[...]

III - A equiparação salarial só é possível se o empregado e o paradigma exercerem a mesma função, desempenhando as mesmas tarefas, não importando se os cargos têm, ou não, a mesma denominação. (ex-OJ da SBDI-1 nº 328 - DJ 09.12.2003)²⁸

Cabe enfatizar que é admitida a equiparação salarial do trabalho intelectual, nos termos da sumula 6, inciso VII do TST, bem como é admitido a equiparação entre empregados que exercem a função de professor mesmo que estes lecionem matérias

24 GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 12 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

25 DELGADO, Mauricio Goldinho. **Princípios de direito individual e coletivo do trabalho**. 3 ed. São Paulo: LTr, 2010.

26 MARTINEZ, Luciano. **Reforma Trabalhista – entenda o que mudou: CLT comparada e comentada**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

27 GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 12 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

28 Disponível em: http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_1_50.html#SUM-6. Acesso em 02 ago. 2019.

distintas, por outro lado, a equiparação salarial entre servidores públicos é vedada nos termos do artigo 37, inciso XIII da norma constitucional.²⁹

Continuando, o segundo requisito é a identidade do empregador, isto é, o paradigma e o equiparando devem possuir o mesmo empregador. Como empregador pode ser reconhecido o grupo econômico, neste sentido, Garcia³⁰ entende que depende da análise de cada caso concreto, assim, pode-se considerar que o grupo econômico apenas tenha responsabilidade solidária, não reconhecendo ao grupo econômico o papel de empregador, bem como, pode-se reconhecer a equiparação salarial frente a paradigma do grupo econômico, ao entender que o grupo econômico é o verdadeiro empregador do equiparando.

Terceiro requisito estabelecido pelo artigo 461, caput, da CLT é a identidade de estabelecimento, tal requisito fora incluído no texto legal pela Lei nº 13.467/2017. Desta forma, segundo Martinez³¹, o paradigma e o equiparando devem possuir convivência na atividade laboral, ou seja, a equiparação deve ser entre funcionários da mesma empresa e do mesmo estabelecimento.

Anteriormente o artigo 461 da CLT exigia apenas a mesma localidade, diante das alterações da Reforma Trabalhista passou-se a exigir o mesmo estabelecimento, outrossim, o artigo 1.142 do Código Civil de 2002 conceitua estabelecimento empresarial “considera-se estabelecimento todo complexo de bens organizado, para exercício da empresa, por empresário, ou por sociedade empresária”.³²

As alterações da Reforma Trabalhista neste requisito podem prejudicar o reconhecimento do direito de equiparação salarial do trabalhador, nesta perspectiva,

[...] sendo assim comum grandes empreendimentos dividam a empresa em múltiplos estabelecimentos. Desta forma, uma grande rede de mercados, que tem muitos estabelecimentos, somente permitirá a equiparação entre os empregados lotados em cada um desses várias unidades fracionárias.

Enfim, a reforma trabalhista de 2017 praticamente aniquilou o instituto da equiparação salarial, retirando a possibilidade de paradigmas e equiparandos lotados numa mesma empresa, mas não no mesmo estabelecimento, terem o mesmo salário, ainda que realizem as mesmas funções.³³

Nota-se que a Reforma Trabalhista, Lei 13.467/2017, teve por objetivo dificultar o reconhecimento do direito de equiparação salarial exigindo como requisito o mesmo estabelecimento.

Ademais, quarto requisito estabelecido pelo artigo 461, caput, da CLT, é o trabalho de igual valor, assim sendo,

29 GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 12 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

30 Ibidem.

31 MARTINEZ, Luciano. **Reforma Trabalhista – entenda o que mudou: CLT comparada e comentada**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

32 GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 12 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

33 MARTINEZ, Luciano. **Reforma Trabalhista – entenda o que mudou: CLT comparada e comentada**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 141.

Trabalho de igual valor é o que for feito com igual produtividade e com a mesma perfeição técnica, entre pessoas cuja diferença de tempo de serviço para o mesmo empregador não seja superior a quatro anos e a diferença de tempo na função não seja superior a dois anos (Art. 461, § 1º, da CLT, com redação dada pela Lei 13.467/2017)³⁴

Quando se trata de igual produtividade, é um requisito obstativo, tendo em vista que cabe ao empregador ônus de comprovar o fato de que um empregado recebia salário superior em razão de produzir mais rápido ou era mais exigido no desempenho de suas atividades, conforme determina a sumula 6, VIII, do TST. E o trabalho com a mesma perfeição técnica, é um requisito qualitativo capaz de demonstrar que, num processo de comparação, um dos empregados é mais perfeito tecnicamente ou mais experiente no desempenho de suas atividades, neste caso, também cabe ao empregador o ônus da prova.³⁵

Ademais, o trabalho de igual valor também exige diferença de tempo, prevista no parágrafo 1º do artigo 461 da CLT, com alterações feitas pela Reforma Trabalhista, Lei nº 13.467/2017 dispondo o seguinte texto “tempo de serviço para o mesmo empregador não seja superior a quatro anos e a diferença de tempo na função não seja superior a dois anos”.

Anteriormente o parágrafo 1º do referido artigo, previa a equiparação salarial “entre pessoas, cuja diferença de tempo de serviço não for superior a dois anos”, apenas era analisado neste caso o tempo do equiparando na função, ocorre que com o advento da Reforma Trabalhista fora associado o tempo de serviço na função com o tempo de serviço na empresa. Neste sentido, é possível observar que o legislador teve por objetivo dificultar o direito de equiparação salarial, pois o equiparando passa ter que comprovar que entre ele e o paradigma, não há diferença superior há 4 anos de serviço ao mesmo empregador e cumulativamente não haverá diferença de tempo na função superior a 2 anos.³⁶

O quinto requisito é a inexistência de quadro de carreira, trata-se de requisito obrigatório para o reconhecimento do direito de equiparação salarial previsto no artigo 461, parágrafos 2º e 3º da CLT, com redação alterada pela Lei nº 13.467/2017, a respeito deste requisito entende Martinez³⁷ “para tornar possível a equiparação salarial é necessária a verificação de um requisito negativo, ou seja, da inexistência de organização do pessoal mediante quadro de carreira, também conhecido como Plano de Classificação de Salários (PCCS).”

É importante enfatizar que anteriormente os quadros de carreiras deveriam ser homologados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, contudo, as alterações

34 GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 12 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 549.

35 MARTINEZ, Luciano. **Reforma Trabalhista – entenda o que mudou: CLT comparada e comentada**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

36 Ibidem.

37 Ibidem, p. 144.

feitas pela Reforma Trabalhista no artigo 461, parágrafo 2º, da CLT, dispensaram tal obrigação, nos seguintes termos “dispensada qualquer forma de homologação ou registro em órgão público”.

Outrossim, sexto requisito é referente a não ser o paradigma trabalhador readaptado em nova função, conforme previsão do parágrafo 4º do artigo 461 da CLT, o dispositivo em questão não sofreu alterações da reforma trabalhista.

Assim, tendo o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), indicado a possibilidade do empregado ser reabilitado em outra função da empresa, este poderá exercer a nova função recebendo seu salário originário, e diante de tal situação não é possível equiparação salarial com o empregado reabilitado.³⁸

Por fim, último requisito, não ser o equiparando ou o paradigma servidor público, como já mencionado brevemente por força de norma constitucional prevista no artigo 37, inciso XIII é vedada a equiparação entre servidores públicos ou sendo o servidor público o paradigma.

A previsão constitucional para Garcia³⁹ “obsta tratamento igual de servidores públicos em situações e condições fático-jurídicas desiguais”. Neste sentido é importante observar entendimento da Orientação Jurisprudencial 297 da SDI-I do TST:

297. EQUIPARAÇÃO SALARIAL. SERVIDOR PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL. ART. 37, XIII, DA CF/1988 (DJ 11.08.2003)

O art. 37, inciso XIII, da CF/1988, veda a equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público, sendo juridicamente impossível a aplicação da norma infraconstitucional prevista no art. 461 da CLT quando se pleiteia equiparação salarial entre servidores públicos, independentemente de terem sido contratados pela CLT.⁴⁰

Assim percebe-se que a Orientação Jurisprudencial veda a equiparação salarial dos servidores públicos, conquanto, mesmo que haja a possibilidade da aplicação do princípio fundamental da igualdade entre os servidores públicos, os vencimentos destes só poderão ser aumentados por lei e não pelo judiciário, neste sentido a Sumula vinculante 37 do STF determina que “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia”. Além disso, cabe enfatizar, que empregados de sociedade de economia mista e de empresa pública, não se aplica a vedação do artigo 37, inciso XIII da Constituição Federal 1988, nos termos estabelecidos na Súmula 455 do TST.⁴¹

Por fim, percebe-se que evidentemente o objetivo da Reforma Trabalhista nas alterações do artigo 461 da CLT é dificultar e restringir o reconhecimento do direito de equiparação salarial, tais medidas impedem que seja assegurado os princípios

38 GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 12 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

39 Ibidem, p. 545.

40 Disponível em: http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SDI_1/n_s1_281.htm. Acesso em 02 ago. 2019.

41 GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 12 ed. rev. Rio de Janeiro:

fundamentais da não discriminação e igualdade aos trabalhadores.

3 I ANÁLISE ACERCA DA POSSIBILIDADE DE EQUIPARAÇÃO SALARIAL DA ATIVIDADE-FIM DO TRABALHADOR TERCEIRIZADO COM O EMPREGADO CONTRATADO DA TOMADORA DE SERVIÇO

Diante das considerações feitas, em relação a atual previsão legal do trabalho terceirizado e da equiparação salarial, o qual, ambos dispositivos sofreram alterações da Reforma Trabalhista, Lei nº 13.467/2017, é de grande importância analisarmos a possibilidade de aplicação de isonomia salarial entre o empregado da terceirizado com o empregado da tomadora de serviço, quando estes realizam a mesma atividade-fim.

Outrossim, com o advento das Leis nº 13.429/2017 e 13.467/2017 alterando a redação da Lei nº 6.019/1974, o empregado terceirizado poderá prestar seus serviços realizando a atividade principal da empresa tomadora de serviço, inclusive, poderá exercer a mesma função que o empregado contratado da tomadora de serviço. Acontece que ambos, realizando a mesma função no mesmo estabelecimento, nada mais justo que a aplicação de isonomia salarial.

Neste sentido, é importante analisar a possibilidade de equiparação salarial entre o terceirizado que realiza a atividade-fim e o empregado da tomadora de serviço em decorrência da atual previsão da Lei nº 6.019/1974.

Primeiramente, vale lembrar, que no caso de terceirização ilícita, a Súmula 331, inciso I, do TST entende em favor do reconhecimento o vínculo de emprego entre o terceirizado e a tomadora de serviço, contudo, estamos tratando apenas a respeito da equiparação salarial no caso de terceirização lícita.

Neste caso, o empregado terceirizado e o empregado da tomadora de serviço podem preencher quase todos os requisitos do artigo 461 da CLT, como identidade de funções, mesmo estabelecimento, trabalho de igual valor, contemporaneidade, ausência de quadro de carreira e não ser o paradigma ou empregados reabilitados ou servidores públicos.

Acontece, que a equiparação salarial tem como um dos requisitos a identidade de empregador, de acordo com o artigo 461, caput, da CLT, se tratando da terceirização lícita, sabe-se a empregadora dos trabalhadores terceirizados é a prestadora de serviços e não a tomadora de serviços, não sendo possível a equiparação salarial nesta linha de pensamento.⁴²

Por outro lado, diante do princípio da igualdade todos devem ser iguais perante a lei, não sendo possível diante das normas constitucionais aceitar que dois trabalhadores exercendo igual função tenham tratamento desigual, nesta perspectiva entende Vecchi:

Forense, 2018.

42 GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 12 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

A igualdade de direitos entre trabalhadores permanentes e terceirizados é condição indispensável para atenuar os efeitos perniciosos da terceirização, já que sem isso, torna-se um instrumento de precarização de condições de trabalho. A busca por uma maior isonomia entre as condições de trabalho dos trabalhadores permanentes e terceirizados está na linha do que preceitua a CF de 1988 ao prever a valorização social do trabalho como um dos seus princípios fundamentais (art. 1º, IV), já que o trabalho não pode ser tratado como mera mercadoria.

[...]

Ora, sempre que se apresentar semelhança ou igualdade no trabalho prestado entre os empregados da empresa terceirizadas e as empresas principais observando-se o caso concreto em suas peculiaridades, são perfeitamente invocáveis o princípio da igualdade e o reconhecimento de condições de trabalho e salariais equivalentes aos referidos trabalhadores.⁴³

Além disso,

Ainda assim, se a empresa contratante (tomadora) tiver empregados próprio e empregados terceirizados realizando as mesmas funções, em idênticas condições, estes têm direito ao mesmo nível remuneratório daqueles, com fundamento no princípio constitucional da igualdade, afastando-se a discriminação injustificada entre trabalhadores.⁴⁴

Além da aplicação do princípio da igualdade, nota-se que o tratamento previsto ao terceirizado na Lei nº 6.019/1974, não estabelecendo a igualdade salarial entre o terceirizado e trabalhadores da tomadora de serviço, também fere o princípio da não discriminação, outrossim, a Constituição Federal de 1998 veda qualquer tipo de discriminação (artigo 3º, inciso IV), inclusive na esfera do direito do trabalho (artigo 7º, inciso XXX).

Assim, em decorrência de eventuais discriminações na esfera trabalhista a norma infraconstitucional adota medidas protetivas, como a equiparação salarial (artigo 461 da CLT), ou seja, a equiparação salarial tem por objetivo principalmente obstar discriminação salarial.

Ainda, pode-se dizer que desigualdade salarial entre o empregado terceirizado e o empregado da tomadora de serviços, também viola o princípio da dignidade da pessoa humana, em razão da desigualdade salarial e precarização do trabalho impulsionado pelas alterações das Leis nº 13.429/2017 e 13.467/2017.

Cabe enfatizar, que o princípio da dignidade da pessoa humana possui força de princípio fundamental do direito, da ordem social e política, inclusive, tem função de proteger o valor do trabalho, neste sentido Delgado⁴⁵ afirma: “enquanto ser social a pessoa humana tem assegurada por este princípio iluminador e normativo não apenas a intangibilidade de valores individuais básicos, como também um mínimo de

43 VECCHI, Ipojucan Demétrius. **Terceirização, trabalho temporário & o novo marco regulatório: comentários de acordo com a reforma trabalhista.** 1 ed. Curitiba: Juruá, 2017, p. 63-64.

44 GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho.** 12 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 417.

45 DELGADO, Mauricio Goldinho. **Princípios de direito individual e coletivo do trabalho.** 3 ed. São Paulo: LTr, 2010, p. 147.

possibilidade de afirmação no plano comunitário e circundante”..

Assim sendo, Vecchi, defende a dignidade da pessoa humana na esfera do direito do trabalho:

Ora, garantir os direitos fundamentais sociais dos trabalhadores atende aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, tais como a cidadania e a dignidade da pessoa humana, além de contribuir para criação de uma sociedade livre, justa e solidária, a qual deve buscar o bem de todos, com a erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais (art. 1º, II e III, e art. 3º, I, II e IV, ambos da CF de 1988). Não se pode perder de vista que referidos princípios constitucionais são básicos para qualquer entendimento hermenêutico razoável do ordenamento jurídico vigente.⁴⁶

Seguindo este ponto de vista, o enunciado aprovado 76 da 2ª Jornada de Direito Material e Processual de Trabalho de 2017 defende a isonomia salarial ao empregado terceirizado:

76. TERCEIRIZAÇÃO: ISONOMIA SALARIAL

Os empregados das empresas terceirizadas têm direito de receber o mesmo salário dos empregados das tomadoras de serviços em mesmas atividades, bem como usufruir de iguais serviços de alimentação e atendimento ambulatorial. Viola os princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana (artigos 1º, III e 5º, caput, da Constituição da República) o disposto nos §§ 1º e 2º do artigo 4º-C da Lei 6.019/74, ao indicarem como mera faculdade o cumprimento, pelo empregador, desses deveres constitucionais. Aplicação dos artigos 1º, III, 3º, I, 5º, caput e 7º, XXXII da Constituição da República.⁴⁷

Além disso, o artigo 1º, inciso IV, da Constituição de 1988, protege “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”, assim o trabalho humano deve ser valorizado, evitando a exploração e afrontas a dignidade dos trabalhadores nas relações laborais, pois o trabalho é formador social das pessoas, neste sentido,

Tal modo ontológico de se conceber o trabalho humano, o consagra para além de uma simples atividade humana, de modo que, na sua perspectiva de atividade consciente e proposital, o trabalho se configura no elemento formador do ser social, como a categoria fundante do mundo dos homens, como o processo pelo qual a humanidade se torna humana, sendo, portanto, o requisito essencial para a formação da própria realidade humana como hoje a conhecemos.⁴⁸

Assim, a terceirização trabalhista, diante do valor social do trabalho não pode precarizar a relação triangular, principalmente em relação a desigualdade salarial.

Para reforçar, segundo Garcia⁴⁹, pode-se aplicar por analogia o artigo 12, aliena

46 VECCHI, Ipojucan Demétrius. **Terceirização, trabalho temporário & o novo marco regulatório: comentários de acordo com a reforma trabalhista.** 1 ed. Curitiba: Juruá, 2017, p. 77.

47 Disponível em: https://www.anamatra.org.br/attachments/article/27175/livreto_RT_Jornada_19_Conamat_site.pdf. Acesso em: 19 jun. 2019. Acesso: 02 ago. 2019.

48 SILVA, Diogo Dantas da. **Terceirização de Mão de obra, desigualdade social e extrema pobreza: uma análise da terceirização à luz do artigo 3º, inciso III da CF/1988.** Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2017, p. 15.

49 GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho.** 12 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

a, da Lei 6.019/1974, o qual prevê o direito ao trabalhador temporário com a seguinte redação “remuneração equivalente à percebida pelos empregados de mesma categoria da empresa tomadora ou cliente calculados à base horária, garantida, em qualquer hipótese, a percepção do salário mínimo regional”, tendo e vista que o trabalho temporário é uma modalidade de terceirização.

Assim, vale observar entendimento do TST:

Terceirização. Isonomia salarial. Identidade de funções entre os empregados da empresa fornecedora de mão de obra e os contratados diretamente pela tomadora dos serviços. Artigo 12, alínea a, da Lei 6.019/1974. Aplicação analógica.

1. À falta de previsão legal específica, socorrendo-se da analogia e dos princípios gerais do direito, bem como atendendo aos fins sociais da norma aplicada e as exigências do bem comum (arts. 4º e 5º da LICC), aplica-se o conceito inscrito na alínea a do artigo 12 da Lei 6.019/1974 para reconhecer aos empregados terceirizados tratamento isonômico em relação àqueles contratados pela tomadora dos serviços, desde que haja igualdade de funções

2. O legislador ordinário lançou mão do referido dispositivo no intuito de coibir qualquer tratamento discriminatório gerado a partir de possível diferenciação de conduta e de salário, no ambiente de trabalho, entre os empregados temporários e os de mesma categoria da empresa tomadora. Ora, se na terceirização temporária de curto prazo vislumbrou-se a possibilidade de tratamento discriminatório, com muito maior gravidade, constância e profundidade tal circunstância verificar-se-á na terceirização permanente, em que, não raro, os empregados da prestadora dos serviços sujeitam-se por período prolongado a condições de patente desigualdade salarial em relação aos empregados de mesma categoria da empresa tomadora, não obstante desempenhando idênticas funções

3. Embargos de que se conhece, por divergência jurisprudencial, e a que se dá provimento para, reconhecendo o direito dos reclamantes, terceirizados, à isonomia salarial com os empregados da tomadora dos serviços exercentes das mesmas funções, restabelecer a r. sentença” (TST, E-RR-654.203/00.9, SBDI-Redator designado: Min. João Oreste Dalazen, j. 12.09.2005, DJ 11.11.2005). TST⁵⁰

Percebe-se que o dispositivo da Lei nº 6.019/1974 ao tratar do trabalho temporário estabelece a igualdade salarial, contudo a própria lei pode ser aplicada por analogia em desfavor a desigualdade salarial do trabalho terceirizado.

Assim, o direito à equiparação salarial do terceirizado com o empregado da tomadora de serviço pode ser reconhecido por analogia da Lei 6.019/1974 ou diretamente em concordância aos princípios constitucionais da igualdade, da não discriminação e dignidade da pessoa humana.

Mesmo que não haja vínculo de emprego entre o tomador de serviços e o terceirizado, o empregado da tomadora de serviço e o terceirizado devem ter os mesmos privilégios, diante do princípio da igualdade e dignidade da pessoa humana, pois não há justificativas para a desigualdade salarial entre pessoas que realizam a mesma função.

50 BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **E-RR-654.203/00.9. Relator: Ministro João Oreste Dalazen.** DJ: 11/11/2005. TST. Disponível em: <http://aplicacao5.tst.jus.br/consultaunificada2/inteiroTeor.do?action=printInteiroTeor&format=html&highlight=true&numeroFormatado=E-RR%20-%20654203-40.2000.5.15.5555&base=acordao&rowid=AAANGhAAFAAAiU9AAB&dataPublicacao=11/11/2005&localPublicacao=DJ&query=Terceiriza%E7%30%20and%20isonomia%20and%20salarial%20and%20Identidade%20and%20de%20and%20fun%E7%F5es>. Acesso em 22 maio 2019.

Assim, é importante observar o respeitável entendimento de Moreira:

Caso acatemos a ideia de que crises econômicas são suficientes para a diminuição de direitos trabalhistas, estaremos fadados a um Direito do Trabalho cada vez mais inócuo e vinculado aos interesses do regime econômico vigente. Uma legislação trabalhista que a todo momento pode ser facilmente alterada com o argumento de se tratar de uma necessidade para combater uma “crise pontual”, na realidade estará mais conectada com os interesses daqueles que, apesar de lidarem com o Direito Laboral, pouco sabem do dia a dia do trabalho pesado.⁵¹

A terceirização está cada vez mais presente na atualidade, contudo, esta não deve diminuir as condições de trabalho do terceirizado, muito menos o salário, pois tais permissões tendem a promover a exclusão social, contrário a proteção dos direitos fundamentais da Carta Magna de 1988.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou demonstrar os aspectos da terceirização trabalhista regulada atualmente pela Lei nº 6.019/1974 com alterações dadas pelas Leis nº 13.429 e 13.467 de 2017, bem como analisar a respeito do direito do terceirizado à igualdade salarial com o empregado da tomadora de serviço.

Outrossim, através de lutas dos trabalhadores muitos direitos e garantias foram conquistadas, assim, no Brasil importante conquista é consagração dos direitos trabalhistas pela Constituição Federal de 1988, isto significa, que as normas trabalhistas possuem status de normas constitucionais.

Por outro lado, diante da globalização começa a se intensificar a flexibilização das normas trabalhistas, ou seja, a diminuição dos direitos dos trabalhadores, um exemplo disto é o trabalho terceirizado, sendo aderido por muitos empresários com a justificativa de diminuição dos custos, como encargos trabalhistas e previdenciários.

Desta forma, a terceirização no Brasil passou a ser legalmente regulada pela Lei nº 6.019/1974 com alterações feitas pelas Leis nº 13.429/2017 e 13.467/2017, prevendo a terceirização da atividade-meio e atividade-fim da tomadora de serviço.

Diante das previsões constitucionais sabe-se que a flexibilização no direito do trabalho somente é permitida em decorrência de acordos coletivos, ou seja, com a presença do sindicato, porém, a terceirização é uma forma de flexibilização, mas sem a presença do sindicato.

Outrossim, conforme apresentado no presente trabalho, a terceirização tende a precarizar as condições do trabalho, como a desigualdade salarial, segurança do trabalho precária e ainda jornadas de trabalho mais extensas.

Assim sendo, o trabalhador terceirizado, que presta serviço realizando a mesma atividade que o empregado contratado da tomadora de serviço deveria possuir as

51 MOREIRA, Felipe Oswaldo Guerreiro. **Flexibilização das relações de trabalho e redução de direitos no Brasil: a construção de uma fraternidade trabalhista.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017, p. 16.

mesmas garantias que o outro empregado, principalmente na questão salarial.

O reconhecimento ao direito de equiparação salarial do terceirizado com o empregado da tomadora de serviço é possível observando os princípios constitucionais da igualdade, da não discriminação e da dignidade da pessoa humana, evitando o tratamento desigual a trabalhadores em condições iguais.

Ainda, sabe-se que o próprio dispositivo da equiparação salarial, previsto no artigo 461 da CLT, é uma medida antidiscriminatória que busca evitar a discriminação salarial no ambiente de trabalho, assim, não há justificativas para o não reconhecimento deste direito aos trabalhadores terceirizados que estão em situações de desigualdade.

Além disso, conforme demonstrado na presente pesquisa, a igualdade salarial dos trabalhadores terceirizados e o empregado da tomadora de serviços pode ser aplicada por analogia do artigo 12, alínea a, da Lei 6.019/1974, sendo possível o reconhecimento da equiparação salarial ao terceirizado.

Por fim, as normas que permitem de forma ampla a terceirização trabalhista, permitindo as condições de trabalho precárias e diminuindo os direitos dos trabalhadores, como o caso da desigualdade salarial, afrontam os princípios constitucionais da igualdade e dignidade da pessoa humana, tendo em vista que o trabalhador não pode ser visto como mera mercadoria.

Ainda, mesmo que a terceirização seja forma de diminuição de custos das empresas, principalmente em épocas de crises econômicas, é injustificável a diminuição dos direitos trabalhistas, pois são direitos sociais de qualquer cidadão, sendo, o trabalhador terceirizado o maior prejudicado na relação triangular de trabalho.

REFERÊNCIAS

ANAMATRA; CONAMAT. **Reforma Trabalhista – Enunciados Aprovados: 2ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho e XIX Congresso Nacional de Magistrados da Justiça do Trabalho**. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.anamatra.org.br/attachments/article/27175/livrete_RT_Jornada_19_Conamat_site.pdf. Acesso em: 02 ago. 2019.

ANTUNES, Ricardo; SILVA, Maria Aparecida Moraes. **O avesso do trabalho**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 08 mar. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Consolidação das Leis do Trabalho**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm. Acesso em: 08 mar. 2019.

_____. **Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6019.htm. Acesso em: 08 mar. 2019.

_____. **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm. Acesso em: 08 mar. 2019.

_____. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 37**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1961>. Acesso em: 27 maio 2019.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **E-RR-654.203/00.9. Relator: Ministro João Oreste Dalazen**. DJ: 11/11/2005. TST. Disponível em: <http://aplicacao5.tst.jus.br/consultaunificada2/inteiroTeor.do?action=printInteiroTeor&format=html&highlight=true&numeroFormatado=E-RR%20-%20654203-40.2000.5.15.5555&base=acordao&rowid=AAANGhAAFAAAiU9AAB&dataPublicacao=11/11/2005&localPublicacao=DJ&query=Terceiriza%E7%E3o%20and%20Isonomia%20and%20salarial%20and%20Identidade%20and%20de%20and%20fun%E7%F5es>. Acesso em 22 maio 2019.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **Orientação Jurisprudencial do SDI-I 297**. Disponível em: http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SD1_1/n_s1_281.htm. Acesso em 20 maio 2019.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula n° 6**. Disponível em: http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_1_50.html#SUM-6. Acesso em 26 maio de 2019.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331**. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331> Acesso em: 08 mar. 2019.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula 455**. Disponível em: http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_451_600.html#SUM-455. Acesso em 02 ago. 2019.

DELGADO, Mauricio Goldinho. **Curso de direito do trabalho**. 16 ed. São Paulo: LTr, 2017.

DELGADO, Mauricio Goldinho. **Princípios de direito individual e coletivo do trabalho**. 3 ed. São Paulo: LTr, 2010.

GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 12 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

KROST, Oscar. **O Lado Avesso da Reestruturação Produtiva – A Terceirização de Serviços por Facções**. Blumenau: Nova Letra, 2016.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. 10 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

_____, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARTINEZ, Luciano. **Reforma Trabalhista – entenda o que mudou: CLT comparada e comentada**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARTINS, Sergio Pinto. **Terceirização no Direito do Trabalho**. 15 ed. rev. Saraiva, 2018.

MOREIRA, Felipe Oswaldo Guerreiro. **Flexibilização das relações de trabalho e redução de direitos no Brasil: a construção de uma fraternidade trabalhista**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação do Direito do Trabalho**. 38 ed. São Paulo: LTr, 2013.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Manual de Direito do Trabalho**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

SILVA, Diogo Dantas da. **Terceirização de Mão de obra, desigualdade social e extrema pobreza: uma análise da terceirização à luz do artigo 3º, inciso III da CF/1988**. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2017.

CRIMINOLOGIA FEMININA AFETIVA: ANÁLISE SOB A ÓTICA DO ABOLICIONISMO E MINIMALISMO PENAL

Isael José Santana

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul,
docente do curso de Direito em
Paranaíba/MS, coordenador do grupo de pesquisa
CNPQ: "Criminologia- Diálogos Críticos".

Julia Romano Barbosa

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul,
discente no curso de Direito em
Paranaíba/MS, pesquisadora do grupo de
pesquisa CNPQ: "Criminologia- Diálogos Críticos".

Raul Dias Ferraz

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul,
discente no curso de Direito em
Paranaíba/MS, pesquisador do grupo de pesquisa
CNPQ: "Criminologia- Diálogos Críticos".

RESUMO: O presente artigo compõe parte de pesquisa ligada ao grupo de pesquisa CNPQ "Criminologia- diálogos críticos", objetiva salientar a importância em analisar a eficácia das normas penais voltadas à criminalidade feminina, em particular, àquelas que entram no mundo do crime por influência de seus "amores". Referida análise será feita a partir das correntes minimalista e abolicionista, em face da crise no sistema carcerário vigente, as quais visam a reforma do sistema punitivo para que apresente soluções efetivas. Nesse diapasão, pretende-se observar a efetividade (ou sua falta) das normas penais aplicadas à referido grupo, pois

por se tratarem de casos excepcionais (cita-se como exemplo mulheres que são forçadas a entrar na criminalidade como " prova de amor") deveria ser dada atenção especial assim como tratamentos e sanções diferenciadas.

PALAVRAS-CHAVE: criminalidade; abolicionismo; minimalismo; criminologia.

AFFECTIVE FEMALE CRIMINOLOGY:

ANALYSIS UNDER THE OPTICS OF
ABOLITIONISM AND CRIMINAL MINIMALISM

ABSTRACT: This article is part of a scientific study linked to the research group "Critical Criminology - Interdisciplinary Dialogues". It aims to highlight the importance of analyzing the efficacy of criminal norms aimed at female crime, in particular those who enter the world of crime under the influence of their "loves". This analysis will be made from the minimalist and abolitionist currents, in the face of the crisis in the current prison system. In this context, it is intended to observe the effectiveness (or lack thereof) of the criminal rules applied to that group, since they are exceptional cases (women are cited as being forced to enter crime as "proof of love") special attention and differentiated treatment / sanctions should be given.

KEYWORDS: crime; abolitionism; minimalism; criminology.

1 | INTRODUÇÃO

A criminologia pode ser entendida como a ciência que analisa os crimes em seu contexto causal, ou seja, não analisa apenas o ato ilícito, mas todas as razões sociais que proporcionam a sua prática, bem como os efeitos dessa prática em aspecto jurídicos e sociais e a maneira de ressocializar o agente causador.

Percebe-se que a criminologia se faz essencial para a aplicação das leis na esfera penal de forma adequada, pois o crime não pode ser visto apenas em seu viés positivista- somente a aplicação da punição prevista nos dispositivos normativos- mas deve-se entender todo o contexto coletivo que circunda o ato em questão. Dessa forma, acaba por se tornar uma ciência interdisciplinar, estando ligada a vários ramos como o direito penal, direito processual penal, direito penitenciário, psicologia criminal, psiquiatria criminal, sociologia criminal e afins.

Correntes doutrinárias classificam a criminologia em três espécies: clínica, sociológica e jurídica. Enquanto a criminologia clínica tem seu foco a atender cada caso concreto, para que determine o melhor tipo de tratamento e procedimento a ser imputado, Cesare Lombroso foi um dos primeiros teóricos a estabelecer uma relação biológica com a gênese do crime. A sociológica visa compreender o crime enquanto fator social, atos decorrentes da sociedade considerada como um todo.

Por último, a criminologia moderna busca entender o crime e todo o seu contexto social envolvido, assim como entender as motivações do agente causador, suas formas de ressocialização, e recentemente, entender o papel da vítima na égide do crime. Dessarte Cusson conclui:

Os nossos contemporâneos não podem iludir as questões colocadas pelo crime, tanto mais que ele parece fazer parte integrante da modernidade. Com efeito, sabe-se que o elevado número de furtos, de roubos e de casos de tráfico de drogas, que afeta todos os grandes países ocidentais, está intimamente ligado à abundância de bens, ao anonimato das cidades, à livre circulação de bens e de pessoas e à própria liberdade. O problema criminal contemporâneo está demasiado imbricado na trama da nossa vida cotidiana para poder ser combatido através de meios simples, brutais e expeditos. Para o conter sem atentar contra os nossos valores é preciso estudá-lo e conhecê-lo, evitando desvalorizá-lo ou dramatizá-lo. É para responder a esta necessidade de análise e de conhecimento que a criminologia existe. (CUSSON, 2011, p. 13)

Os referidos métodos como a criação de normas para punir certos comportamentos são para punir o que sociólogos conhecem como “desviância”, ou seja, infringir alguma norma imposta a um determinado grupo. A desviância significa a transgressão de uma norma imposta socialmente.

Os sociólogos utilizam deste termo para designar estados e condutas que vão contra alguma norma de um grupo, e os membros de tal grupo punem quem viola a referida norma. Aquele que pratica repetidas vezes a conduta da desviância, tende a se tornar um marginal, ou acaba por ser mal integrado ao grupo a que pertence, fato esse que o deixa a margem de sua sociedade (CUSSON, 2011).

2 | CRIMINOLOGIA FEMININA

Com relação ao exposto, consegue-se entender do que se trata a criminologia feminina, trata-se da criminologia que estuda especificamente os crimes cometidos por mulheres, suas vítimas, seus motivos, e como é feita a ressocialização dessas criminosas.

No Brasil, as questões relacionadas a criminalidade feminina ainda não foram satisfatoriamente estudadas. Um dos motivos, conforme Perruci (apud FRINHANI, 2003) é pela circunstância de os autores que vêm se dedicando ao estudo da temática não distinguirem a criminalidade feminina da masculina.

Tal fato se ampara na assertiva de que a população carcerária feminina é uma quantidade insignificante perto da população carcerária masculina, somando apenas aproximadamente 6% do total dos presos em 2006. Para Belenki (BELENKI et al., 1997) o caso da invisibilidade da mulher Como sujeito de estudo se torna universal, enquanto premissa na literatura de gênero. Porém, estudos indicam ao contrário, que nos últimos anos a população de mulheres que se encontram em presídios subiu 656% em relação aos últimos dezesseis anos.

Até 2016 o número de mulheres presas era de 44.721, dando um salto de 19,6% em apenas dois anos. De acordo com pesquisas realizadas, a população carcerária feminina brasileira ocupa a quinta colocação entre as maiores do mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, da China, da Rússia e da Tailândia. De todas as mulheres presas atualmente no país, 43% ainda não tiveram seus casos julgados em definitivo, e 80% são mães e responsáveis principais de seus filhos, muitas delas deram a luz já como detidas. (UOL,2017, n/p)

Pode-se constatar que 60% das mulheres que se encontram em penitenciárias, estão lá por tráfico de drogas. "O tráfico é sempre colocado Como uma gravidade imensa, mesmo que a pessoa não tenha condenações, seja ré primária, a grande regra é que ela seja presa", critica o defensor federal Gustavo Ribeiro (UOL,2017, n/p)

O Departamento Penitenciário Nacional mostra que a maior parte das mulheres que se encontram presas não possuem enlace com grandes redes de organizações criminosas, nem sequer ocupam posições de gerência ou alto nível e costumam ocupar posições coadjuvantes nestas espécies de crimes realizados.

Muitas vezes essas mulheres só entram no crime por conta de seus parceiros, que se aproveitam das relações afetivas, para manipular suas parceiras para continuar executando seus papéis enquanto encontram-se presos dentro das penitenciárias. Em muitos casos, mulheres são aliciadas por meio de pagamentos ou até mesmo por conta das ameaças de seus parceiros ou conhecidos.

Portanto, pode-se notar o quanto importante para a sociedade é o estudo da criminalidade feminina e de suas vertentes, pois, apenas estudando a fundo sobre um determinado assunto pode-se encontrar meios para solucionar efetivamente tal

problemática que interfere no desenvolvimento social, político e econômico de um país.

Nesse sentido, tendo como base o estudo do crime, o alto índice de mulheres encarceradas faz-se importante a análise desse grupo sob a égide minimalista e abolicionista.

3 I MINIMALISMO PENAL

A crise no sistema carcerário brasileiro avança a cada ano, evidenciando a urgente necessidade de soluções efetivas para o problema. Vários são os fatores que contribuem para a permanência dessa situação, dentre eles, destaca-se o alto índice de presos provisórios, que são detentos a espera de sentença.

Segundo o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões- Painel levantado pelo Conselho Nacional de Justiça- a porcentagem de reclusos nessa modalidade ultrapassa os outros tipos de prisões, chegando a cerca de 330.728 presos (CNJ, 2019), e em grande parte dos casos, o tempo de prisão provisória ultrapassa a sentença aplicada posteriormente, fato esse que mostra a utilização desse recurso majoritariamente como regra do que exceção, sem contar outros inúmeros problemas pelos quais passa o sistema carcerário (rebeliões, controle do tráfico de drogas de dentro da prisão, facções, condições insalubres).

Tamanha é a crise, que em 2017 o Ministério da Justiça anunciou a criação de um Grupo Nacional de Intervenção Penitenciária, para atuar juntamente com as forças policiais estaduais nos presídios.

De instrumento de ressocialização, os presídios passaram a empenhar o papel de instituição de desenvolvimento do crime organizado. A situação chega a tal ponto, que os próprios policiais e agentes penitenciários precisam se render à hierarquia imposta pelos detentos para garantirem sua sobrevivência dentro desses locais.

Nesse interim, se o Estado não garante o mínimo existencial àqueles que se encontram reclusos, outros o farão, ocasionando assim o surgimento de um “poder paralelo”, desempenhado pelas facções. Nota-se tal afirmação nos recentes acontecimentos em julho de 2019 no Estado do Pará, em que as disputas entre facções culminaram em 57 mortes contabilizadas até o momento, sendo que para as autoridades responsáveis, decorreu da ausência estatal (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019).

O minimalismo e abolicionismo são movimentos nos quais é proposta a supressão do sistema penal por outros meios de controle social, visando a retirada de algumas condutas, abolindo consequentemente a pena. Consiste em uma severa redução do sistema criminal em relação as penas no casos em que resta comprovada sua ineeficácia.

Ao ser analisado de forma isolada, o minimalismo penal tem a prerrogativa de

que a pena de reclusão (pena que retira a liberdade dos indivíduos), seja aplicada como último recurso, e como primeira opção sejam aplicadas penas alternativas como trabalho voluntário, trabalho estatal sem remuneração e afins.

Por conta disso, é possível falar em um movimento de diminuição do direito penal. Propõe-se, então, o minimalismo penal com uma proposta de diminuição de usuários do sistema carcerário, aprisionando somente aqueles sujeitos que cometem delitos mais graves, o que significa a utilização de penas alternativas, além da inserção de outras esferas para a resolução desses conflitos. Ou seja, seria uma proposta de desafogar as eternas prisões lotadas, buscando outras respostas, talvez até mais efetivas para a contenção de crimes que não são considerados perigosos. Sem embargo, o minimalismo não ignora que o sistema penal seja um sistema de reprodução de desigualdades materiais, sem capacidade de realizar as tarefas a ele conferidas, todavia, não cogita aniquilar esse sistema sem mudanças sociais estruturais.¹³ Nesse sentido, visa à busca de penas alternativas à restrição de liberdade e reparação à vítima, bem como a descriminalização de determinados comportamentos¹⁴, pois ela não visa ao fim do direito penal, mas uma aplicação dele em menor grau, ou seja, em casos mais relevantes (PALADINO, 2010, p.4/5).

Como a etimologia já prega, o minimalismo busca a intervenção mínima do Direito Penal, criminalizando apenas condutas que violam a vida humana, e protegendo bens jurídicos realmente relevantes para a vida em sociedade. Luigi Ferrajoli foi um dos teóricos acerca do “Garantismo” e “Direito Penal mínimo”, prega justamente um modelo do direito penal capaz de agir com pouca violência e estabelecimento de limites na intervenção estatal.

Assim, esta teoria busca demonstrar que existem bens mais importantes e realmente merecedores de uma tutela penal, já no que se refere a outras condutas, que não são necessariamente lesivas existiriam outras formas de coibir sua prática, como, por exemplo, a família, a religião, a comunidade, a cultura e a escola (no que se refere a educação fornecida), não cabendo, portanto, necessária a intervenção do Direito Penal nesses casos. (VASCONCELOS, 2015, n/p).

Alessandro Baratta, teórico da corrente minimalista acredita que a ideia de intervenção penal mínima, nada mais é do que o cumprimento dos direitos humanos previstos nas leis penais (BARATTA, 1987, n/p). Essa corrente serve como um caminho para o abolicionismo de certas leis, normas que não tem função real, a fim de proporcionar um sistema penal mais efetivo. Faz parte dos movimentos ditos “reformistas”, segundo Vera Regina Pereira de Andrade:

Todos estes movimentos do controle penal se traduzem num conjunto, também complexo de reformas penais, processuais penais, penitenciárias e constitucionais, aparentemente contraditórias e superpostas, como na sociedade brasileira da "redemocratização", que tecem a trama, só aparentemente anárquica, do controle penal. Minimalismo x maximalismo, penas alternativas, juizados especiais criminais, polícia comunitária x crimes hediondos, lei Maria da Penha, criminalização de gênero, ambiental, étnica, estatutos dos idosos e adolescentes estatuto do desarmamento, guerra e paz, convivem numa extraordinária cercania aos recônditos dos porões punitivos. (ANDRADE, p. 19, 2016)

No tocante às penas alternativas, o Código Penal pátrio versa em seu artigo 33 que a pena em regime aberto ou semiaberto (penas mais brandas) pode ser aplicada caso a sentença não ultrapasse oito anos (BRASIL, 1940). Entretanto, dados mostram que embora 53% dos presos no sistema prisional brasileiro tenham condenações que se enquadrem à essa regra, apenas 18% cumprem pena nos regimes mais brandos supracitados (POLITIZE, 2017, n/p).

A “minimização” do Direito Penal encontra-se intrinsecamente relacionada a valores de igualdade, liberdade e princípios constitucionalmente estabelecidos, denota-se uma supervvalorização do princípio da presunção da inocência, deixando punições a serem aplicadas como último recurso, tendo relação com a valorização dos direitos humanos.

O estudo dos Direitos Humanos visa garantir a efetivação de princípios básicos a qualquer cidadão. Norberto Bobbio em sua obra “A Era dos Direitos”, trata como se deu historicamente a construção e a atual importância dos direitos humanos na sociedade. O autor escreve que para a existência da democracia, faz-se necessário o reconhecimento e a efetivação dos direitos fundamentais para que a democracia seja exercida de forma plena e haja paz na sociedade. Afirma que os direitos humanos nunca serão absolutos ou imutáveis, sempre se adaptam às necessidades da sociedade. A dificuldade apontada não se encontra na teoria da criação dos direitos, e sim em efetivá-los de forma prática.

A invisibilidade da questão social aqui discutida, muitas vezes gera a sensação de que não há nada para ser enxergado ou feito, naturaliza-se o problema e abre-se mão de mudanças reais. No entanto as vozes que um dia foram pronunciadas ao vento, ignoradas por tantos, passaram a clamar por outras coisas para além de um “trocado” ou de uma “ajuda”, essas vozes se encontraram e juntas proclamam um grito de transformação. (MORAES, p. 14)

Para que ocorra essa proteção, faz-se necessário o pensamento no plano coletivo, é preciso que as pessoas pensem nos demais e se considerem na posição de seu semelhante. O sociólogo Zygmunt Bauman, criticou a pós modernidade nesse sentido, escreveu sobre a “modernidade líquida”- a sociedade contemporânea valoriza muito mais o “ter”, a materialidade, do que efetivamente, o ser (BAUMAN, 2000). As vidas virtuais, fictícias e efêmeras são colocadas como principais em detrimento às verdadeiras relações sociais. Esse é um problema para a política, e consequentemente para a efetivação dos direitos fundamentais.

4 | ABOLICIONISMO PENAL

Sem se distanciar do âmbito dos Direitos Humanos, o movimento abolicionista carrega consigo certo senso de moralidade, objetivando uma ideia que suprime o castigo/punição enquanto forma de resolver os conflitos existentes, pois a busca

incessante de uma maneira de causar sofrimento aqueles que ultrapassam os limites das regras socialmente impostas apenas embasa a criação de formas de governo autoritários que não levam em conta as necessidades dos particulares, distanciando-se, assim, do ideal almejado de democracia.

A potência do abolicionismo penal encontra crítica em diversos autores, que se refere ao procedimento penal no que diz respeito à expropriação *crime* por parte do Estado que se torna, arbitrariamente, o representante legal das partes, sobretudo da vítima (SALLES, 2009).

O processo de expropriação de conflitos por parte do Estado tem como objetivo a garantia de interesses pessoais que oscilam entre proteger os interesses da vítima e garantir um julgamento justo ao acusado, e em meio a esse emaranhado de princípios conflitantes, tem-se uma ineficácia do sistema.

De forma mais intensa do que o minimalismo, o abolicionismo penal busca uma total substituição das penas que usam violência ou restrição de liberdade, propõe a criação de órgãos sociais baseados na solidariedade e fraternidade. A sociedade atual foi moldada através de ideais de violência e vingança, e o costume de coerção estatal advém da hierarquia pai/filho imposta desde as antigas civilizações.

Punir violência com violência gera um ciclo contínuo de ódio, reincidência e poucas soluções efetivas, sendo assim, denota-se que o sistema penal mais cria problemas do que resolve. Em síntese, o abolicionismo procura o envolvimento de organizações solidárias que desafiem e interroguem o impacto das reformas penais na contemporaneidade que não resolvem os problemas oriundos do sistema.

O sistema penal tem sua história composta de injustiças contra detentos, transformação da própria vítima em testemunha e muitos erros por parte do judiciário. Questões relevantes como indenização ou reparações para os injustiçados são deixadas de lado em detrimento do ciclo de violências e vinganças.

O que esta utopia não esconde é que a prisão é reconhecida não mais como lugar de ressocialização e futura reintegração, mas como depósito de corpos para os quais os únicos investimentos estão na redução da possibilidade de fuga a zero, sob rigorosa vigilância após o sentenciamento com base no aumento da pena. A sociedade admite que já não sabe o que fazer com os infratores, ao mesmo tempo que imagina a diversificação, a descentralização administrativa e o aumento da penalização como meios de ampliação da prevenção geral. (PASSETI, 1999, n/p)

Constata-se que o sistema penal brasileiro se encontra em grande colapso, e as medidas tomadas para amenizar a situação muitas vezes se tornam ineficazes e acabam criando mais problemas do que soluções efetivas.

5 | O VIÉS MINIMALISTA/ABOLICIONISTA AO GRUPO FEMININO

Como já explanado, a criminalidade feminina afetiva é uma questão delicada que demanda atenção especial dos integrantes do poder público e do sistema criminal

como um todo. É oportuno salientar que em muitos casos, a mulher ingressa no mundo do crime não por possuir intenções delituosas, mas como “prova de amor” exigida por seus parceiros, filhos e afins, e muitas vezes como único recurso de subsistências.

No caso de cônjuges, em muitos casos o marido/parceiro que vai preso era o único meio de subsistência da casa, deixando a mulher desamparada para manutenção da família. Estas, muitas vezes sem grau de instrução, facilitam a entrada de drogas nos estabelecimentos prisionais para os parceiros auferirem certo tipo de “lucro” e reverterem para o sustento da família, sendo este um motivo diferenciador pelo qual as mulheres de forma afetiva, cometem práticas delituosas.

Existem também casos de relação mãe/filho, cita-se como exemplo casos em que o filho precisa fornecer drogas a outros detentos como pagamento de dívidas na prisão, tendo sua vida em jogo. Indubitavelmente, em casos desse tipo a mãe não hesitaria em entrar na prisão com entorpecentes para entregar ao filho, ocasiões como essa mostram que a emoção se sobrepõe a razão, o instinto de proteger o filho prevalece sobre respeitar a lei.

Denota-se, a oportunidade em aplicar conceitos da escola abolicionista e minimalista, pois por estas trazerem modelos de supressão do sistema penal nesses casos, como a intervenção mínima do Direito Penal e aplicação de sanções alternativas como a proibição do convívio ou ajuda aos familiares (em casos de mulheres que ingressam nas práticas delituosas influenciadas por seus afetos).

Cabe mencionar passagem da célebre obra “Plano de Legislação Criminal”, escrito à época da Revolução Francesa por Jean Paul Marat, com ideais eficazes ainda longe de serem alcançados na sociedade atual:

Se para manter a sociedade é necessário obrigar a respeitar a ordem estabelecida, antes de tudo, deve satisfazer-se às suas necessidades. A sociedade deve assegurar a subsistência, um abrigo conveniente, inteira proteção, socorro em suas enfermidades e cuidados em sua velhice, porque não podem renunciar aos direitos naturais, contanto que a sociedade não prefira um estado de natureza. Somente depois de haver cumprido com todas as obrigações par com seus membros poderá a sociedade adquirir o direito de castigar os que violam suas leis (MARAT, 2008, p.75).

Por ingressarem no mundo do crime tendo como motivação não o interesse em praticar atos delituosos, mas em ajudar seus afetos, sendo passíveis, portanto, de sanções diferenciadas.

Exemplifica-se, ao invés de aplicar penas de reclusão a mulheres que cometem os crimes supramencionado (em sua maioria, artigo 33 da Lei 11.343/06- tráfico de drogas cometido nas imediações de estabelecimentos prisionais), pena essa que não efetivar seu caráter correcional, pois tais mulheres não cometem os atos com a intenção de transgredir as leis da sociedade, mas por questões puramente afetivas, deveria haver a proibição de visitas a seus afetos, prestação de serviços à

comunidade, tratamentos psicológicos e apoios familiares com a finalidade de corrigir essa problemática.

Insta salientar que o sistema atual não busca solucionar a questão da criminalidade, sobretudo em casos de encarceramento feminino, mas apenas aplicar as punições previstas no estatuto repressivo, sendo que seria mais adequado entender e tratar as causas que levam essas mulheres a ingressarem nas práticas delituosas, diminuindo as sanções aplicadas em vez de jogar em um sistema carcerário ineficaz e que não ressocializa, devastando a vida destas e de seus familiares com os efeitos causados por uma condenação criminal.

É de claro entendimento que os ideais dos movimentos abolicionista e minimalista aqui apresentados apresentam caráter um tanto utópico, no entanto, contém premissas válidas passíveis de aplicação ao sistema criminal brasileiro, para tanto, seria necessária uma grande reforma no Código Penal, pois ainda que hajam alterações corriqueiramente no estatuto repressivo, estas não tratam de tais questões fundamentais de forma direta, devendo ser aplicados conceitos constitucionalmente estabelecidos, norteados na dignidade da pessoa humana, a fim de que se alcance uma sociedade justa, solidária e pluralista.

6 | CONCLUSÃO

A Criminologia Feminina traz consigo todo esquecimento advindo do pensamento patriarcal o qual circunda a sociedade desde os primórdios até os tempos hodiernos. Por isso a necessidade de se estudar a criminologia feminina, tanto suas causas, quanto suas consequências, a fim de que se possa no mínimo diminuir os índices, que nos últimos anos foram gritantes, porém, esquecidos.

A mulher sempre esteve em segundo plano na sociedade, dentro dos estudos da criminologia não seria diferente, mesmo com os números assustadores, como o crescimento de quase 700% da criminalidade entre as mulheres nos últimos 16 anos, conforme aduz o Infopen Mulher atualizado em 2017, colocar na bibliografia que desmente o medíocre pensamento de que a mulher é “uma vítima da sociedade”, colocando-as apenas como agentes passivos dos crimes.

Entender a Criminologia Feminina e os motivos pelos quais ela decorre é essencial para o combate ao crime, pois, ano a ano os números só aumentam, principalmente nos crimes de tráfico de drogas, e associação criminosa, que em parte são praticados por mulheres influenciadas por seus “amores”: maridos, namorados, filhos, netos, etc.

É preciso esforço de entidades estatais, bem como dos poderes legislativo e executivo ao implantarem políticas públicas e criminais que previnam o problema da criminalidade feminina, e não simplesmente levem essas mulheres ao esquecimento no sistema carcerário, longe de seus entes.

Há consenso em um aspecto: a necessidade de abolição do discurso punitivo

extremo bem como a urgente demanda por descriminalização de certas condutas tuteladas pelo Estado. Assim, o minimalismo seria um fim em si mesmo, na medida em que ocasionaria menos repressão desmedida, e ao mesmo tempo não deslegitimaria o Estado de seu direito de punir as condutas socialmente reprováveis.

É oportuno frisar que a corrente minimalista é dotada de viés abolicionista, não constituindo correntes completamente desvirtuadas, posto que o minimalismo apregoa pela abolição de certas condutas, e o abolicionismo prega pela minimização da intervenção estatal em certos aspectos (à sua maneira mais radical) devendo ser conjugadas em conjunto.

Condutas com mínima relevância social não devem ser objeto de tutela do Direito Penal, a mesma forma que todos os acusados criminalmente não podem ser submetidos à letra fria da lei por um poder público que não cumpre seus requisitos básicos, a partir de tais premissas se estaria rumo a um sistema penal mais humano e democrático.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Horizonte de projeção do controle penal no capitalismo globalizado neoliberal**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/02/1c2dff5a2ac415cafa5d53f8c7484060.pdf>>. Acesso em 17, jan. 2018.

BARATTA, Alessandro. **Princípios do Direito Penal Mínimo**: para uma teoria dos Direitos Humanos como objeto e limite da Lei Penal. Disponível em: <<http://danielafeli.dominiotemporario.com/doc/ALESSANDRO%20BARATTA%20Principios%20de%20direito%20penal%20minimo.pdf>>. Acesso em: 18.jan.2018, p.12.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Jorge Zahar Editor Ltda. Rio de Janeiro/RJ, 2000.

BRASIL. Decreto- Lei n.º 2848/40. **Código Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em 30.jul.2019.

_____. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal- Introdução a Sociologia do Direito Penal**. Ed. Revan, 3^a edição.

CUSSON, Maurice. **Criminologia**. 3^a ed. Alfragide: Casa das letras, 2011.

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de criminologia**. Saraiva, 6^a edição. São Paulo, 2015.

CNJ. **Painel Banco Nacional de Monitoramento de Prisões- BNMP 2.0**. Disponível em:<https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_I%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shBNMPIIMAPA> . Acesso em 04, jun.2019.

CHRISTIE, Nils. **Pensamento criminológico vol.17- uma razoável quantidade de crime**. Instituto Carioca de Criminologia, 2011.

CUSSON, Maurice. **Criminologia**. 3^a ed. Alfragide: Casa das letras, 2011.

D'EÇA, Aline Costa. **Filhos do cárcere**: Inocentes cumprem pena com os pais nas penitenciárias. 2012 Disponível em:<<http://www.facom.ufba.br/portal/wp-content/uploads/2012/12/Aline-D-E%C3%A7a-Filhos-do-c%C3%A1rcere.pdf>>

DE%C3%A7a-MEM%C3%93RIA-TCC-Filhos-do-C%C3%A1rcere.pdf> .

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN>. Acesso em: 05, jun.2019.

ESPINOZA, Olga. **A mulher encarcerada em face do poder punitivo.** São Paulo: IBCCRIM, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão- Teoria do Garantismo Penal.** Saraiva, 4ª edição. São Paulo, 2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. Cúpula de segurança do Pará previa confronto de facções. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/cupula-de-seguranca-do-pará-previa-confronto-de-faccoes.shtml>>. Acesso em: 30.jul.2019.

FRINHANI, F. de M. D; SOUZA, L. de. (2005). **Mulheres encarceradas e espaço prisional: uma análise de representações sociais.** In: Revista Psicologia, Teoria e Prática. Disponível em:. ISSN 1516- 3687. Acesso em: 02 fev. 2018.

GRECO, Rogério. **Direito Penal do Equilíbrio- uma visão minimalista do Direito Penal.** Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/21246>>.

ISHIY, Karla Tayumi. **A desconstrução da criminalidade feminina,** 2014. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-11022015-082103/fr.php>>.

JACINTO, Gabriela. **Mulheres presas por tráfico de drogas e a ética do cuidado.** Sociais e Humanas, Santa Maria, v.24, n.02, p.36-51, jul./dez. 2011.

JESUS, Damásio de. **Direito Penal Parte Geral.** 36ª edição. São Paulo. 2015.

Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – **INFOOPEN Mulheres.** 2ª edição/ organização, Thandara Santos; colaboração, Marlene Inês do Rosa. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário nacional,2017.

MARAT, Jean-Paul. **Plano de Legislação Criminal.** Tradução: João Ibaixe Jr. e Carmensita Ibaixe. São Paulo:Quartier Latin, 2008.

MAZZILI NETO, Ranieri. **Os caminhos do sistema penal.** Editora revan, 2007.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Princípios Constitucionais Penais e Processuais Penais.** Ed. Forense, 4ª edição, 2015.

PALADINO, Carolina de Freitas. **Minimalismo, Abolicionismo ou Garatismo: Qual a solução para os problemas no âmbito penal.** Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curitiba, 13: 405-427 vol.1 ISSN 1678 – 2933.

PASSETI, Edson. **Curso livre de abolicionismo penal.** Editora Revan, 2004.

_____. **Sociedade de controle e abolição da punição.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000300008>. Acesso em 17, jan. 2018.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Manual esquemático de criminologia.** Saraiva, 2ª edição. São Paulo, 2012.

PERRUCI, Maud F. A. (1983). **Mulheres Encarceradas.** São Paulo, Global Editora.

RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. **Controle penal sobre as drogas ilícitas:** o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade. 2006 Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito. Área de Concentração: Direito Penal, Medicina Legal e Criminologia) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. **Drogas e Cárcere:** Repressão às drogas, aumento da população penitenciária brasileira e alternativas. In: LEMOS, Clécio. et al. Drogas: Uma nova perspectiva. São Paulo: IBCCRIM, 2014.

SALLES, Anamaria Aguiar. **Louk Hulsman e o abolicionismo penal.** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/ PUC-SP, 2011.

SANTANA, Isael José; BARBOSA, Julia Romano; FERRAZ, Raul Dias. **Vitimologia como contribuição ao estudo da Criminologia.** Disponível em: <<https://anaisonline.uems.br/index.php/sciencult/article/download/4653/4673>>. Acesso em 02, jun. 2019.

SOUZA, Kátia Ovídia José de. **A pouca visibilidade da mulher brasileira no tráfico de drogas.** Psicologia em Estudo, Maringá. 2009, vol.14, n.4.

UOL. **População Carcerária feminina Cresce 700% em Dezesseis anos.** Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/26/populacao-carceraria-feminina-cresce-700-em-dezesseis-anos-no-brasil.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

VASCONCELOS, Keila de Oliveira. **Os movimentos da Política Criminal Moderna: Minimalismo, Absolutismo e Garantismo e consequências de sua aplicação na sociedade atual.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVIII, n. 138,jul2015. Disponível em: <http://www.ambitorjuridico.com.br/site/index.php/%3Fn_link%3Drevista_artigos_leitura%26artigo_id%3D12559%26revista_caderno%3D28?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15004&revista_caderno=22>. Acesso em fev. 12 2018.

DELINQUÊNCIA FEMINIL: BREVES ASPECTOS HISTÓRICOS E CRIMINOLÓGICOS

Ana Carolina Medeiros Costa Paula

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Paranaíba – MS

Isael José Santana

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Paranaíba - MS

RESUMO: A criminalidade é um fenômeno social intrínseco ao surgimento dos primeiros povos, sendo aquela analisada de distintos ângulos a depender do momento histórico e da sociedade na qual é fonte de apreciações. Diante disso, grandes estudiosos de diversos períodos históricos buscaram entender não só quem é esse indivíduo delinquente, como também explicarem os motivos que os levaram a delinquir. E a partir de estudos como estes, destacaram-se Cesare Lombroso, Enrico Ferri e Raffaele Garofalo, na segunda metade do século XIX, ao “fundarem” a ciência da criminologia tradicional ou positivista. Insta salientar que esses estudos eram embasados no homem delinquente, mas Lombroso, em seu ilustre livro *La Donna Delinquente, La Prostituta e La Donna Normale* traz a ideia da mulher delinquente, como sendo aquela desviante das normas impostas socialmente, e, tendo a sexualidade como grande destaque

na caracterização dela como infratora ou não. Assim, ao passar dos anos, no Brasil, na década de 30 e 40 do século passado, há necessidade de criação de presídios próprios para abrigar essas mulheres consideradas como criminosas. E, atualmente, o encarceramento feminino cresce assustadoramente em relação ao masculino, contudo sobre essa mulher presa recai, em grande parte, o “manto” da invisibilidade para a sociedade e para as ações governamentais de política criminal. Por isso, utilizou-se no presente trabalho os métodos dedutivo e indutivo, doutrinas, rede mundial de computadores, artigos científicos publicados em eventos ou mesmo em revistas especializadas, tanto nacionais, quanto internacionais, bem como em pesquisas *in loco*.

PALAVRAS-CHAVE: Criminologia; Mulher delinquente; Presídio feminino; Encarceramento feminil; Política criminal.

FEMALE DELINQUENCY: BRIEF HISTORICAL AND CRIMINOLOGICAL ASPECTS

ABSTRACT: Crime is a social phenomenon intrinsic to the emergence of the first peoples, being that analyzed from different angles depending on the historical moment and the society in which it is a source of appreciation. Given this, great scholars of various historical periods sought to understand not only who this

delinquent individual is, but also to explain the reasons that led them to delinquent. And from studies such as these, Cesare Lombroso, Enrico Ferri and Raffaele Garofalo stood out in the second half of the nineteenth century, by "founding" the science of traditional or positivist criminology. It is important to point out that these studies were based on the delinquent man, but Lombroso, in his illustrious book *La Donna Delinquente*, *La Prostituta* and *La Donna Normale* brings the idea of the delinquent woman, as one that deviates from socially imposed norms, and, having sexuality as great prominence in her characterization as infringing or not. Thus, over the years, in Brazil, in the 30's and 40's of the last century, there is a need to create their own prisons to house these women considered as criminals. And, nowadays, female incarceration grows frighteningly in relation to the male, but on this woman prisoner falls, in large part, the "cloak" of invisibility to society and to the government actions of criminal policy. Therefore, deductive and inductive methods, doctrines, the worldwide computer network, scientific articles published in national or international events or specialized journals, as well as in on-site surveys.

KEYWORDS: Criminology; Delinquent woman; Female prison; Female incarceration; Criminal policy.

1 | INTRODUÇÃO

Ao tratarmos sobre a temática do sistema penitenciário brasileiro, denota-se que há uma invisibilidade que atinge a sociedade em referência ao cidadão encarcerado, por meio de um sentimento de que o mesmo não existe, sendo lembrado, esporadicamente, por ocasião de rebeliões, visto que os estabelecimentos prisionais são afastados dos "olhares" sociais, ou seja, a estrutura prisional fica longe dos centros urbanos, salvo raríssimas exceções. Este distanciamento está previsto no art. 90 da Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal – LEP).

Se sobre o homem enclausurado recai, de maneira mais intensa essa invisibilidade, quiçá em relação às mulheres aprisionadas. Mormente elas que já são invisíveis em uma sociedade machista e excluente como a nossa, onde os exemplos são diversos, e um destes objeto do estudo em comento.

Diante disso, o presente trabalho buscou, em um primeiro momento, analisar de forma breve o estereótipo da mulher considerada como delinquente nas décadas de 30 e 40 do século passado. Isto porque, foi nesse momento da história brasileira em que houve a construção e/ou adaptação dos primeiros estabelecimentos prisionais para este gênero.

Em seguida, estudar-se-á, concisamente, sobre o fenômeno do encarceramento em massa, em especial, no Estado de Mato Grosso do Sul, pois, como dito anteriormente, em desfavor dessa mulher reclusa – provisória ou definitivamente – há a invisibilidade, a qual é agregada a baixa efetividade das questões de política criminal discutidas para melhoria das condições de cumprimento da pena ou julgamento dos

processos-crime.

Em epítome, buscar-se-á analisar de maneira sucinta as medidas político-administrativas do passado que desencadearam na atualidade, com o escopo de vislumbrar medidas paliativas futuras a serem tomadas em relação a esse grande problema do sistema penitenciário, originador de diversos outros, como abaixo passamos a expor.

2 | BREVES ASPECTOS CRIMINOLÓGICOS DA MULHER DELINQUENTE DO INÍCIO DO SÉCULO PASSADO NO BRASIL

A pessoa humana, em sentido genérico, é um ente social e gregário, ou seja, necessita de outrem para a própria subsistência, caracterizada esta em sentido amplo, como a forma de composição de toda a convivência humana. De acordo com o filósofo estagirita, Aristóteles (2002, p. 56), em sua ilustre obra “A Política” diz que é inato da pessoa humana a convivência em sociedade, uma vez “[...] que o homem, por natureza, é um animal político [...]”.

Observa-se, pois, que a partir do momento em que os homens, em sentido genérico, uniram-se, um impôs sobre o outro, poder, e, naturalmente, dessas relações nascem o conflito e os interesses diversos, os quais se solucionarão, na maior parte das vezes, por meio da violência que se desencadeara no que se denomina “crime”, ou seja, o descumprimento das regras de convívio da sociedade construídas por um Estado Democrático de Direito.

Desta feita, o ilícito penal é considerado como um termo relativo sob o prisma a ser analisado, qual seja: quanto à cultura, à sociedade e ao momento histórico, no qual está inserido. Devendo o mesmo, a partir, do Código Penal de 1940 (art. 1º) e da Constituição Federal de 1988 (art. 5º, XXXIX) ser pautado pelo princípio da anterioridade da lei, *in verbis*: “não há crime sem lei anterior que o defina”, que é embasado na pirâmide tridimensional de Kelsen (1979), ou seja, um fato foi valorado, tornando-se um fato jurídico, necessitando, portanto, da normatização daquela conduta como crime (fato-valor-norma).

Denota-se que essa anterioridade da lei surgiu com a vigência do *códex* Penal apenas em 1940, momento da construção dos primeiros presídios femininos no Brasil, pois antes não vigia tal princípio. Por isso, crime àquela época era considerado qualquer comportamento desviante para os padrões sociais, como abaixo passamos a analisar em relação ao gênero feminino.

Na Exposição de Motivos do Regimento da Penitenciária de Mulheres de Bangu, em 1942, escrito pelo penitenciarista José Gabriel Lemos Britto e entregue ao então Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Alexandre Marcondes Campos explana que:

Ao lado da mulher honesta e de boa família condenada por um crime passional ou culposo, ou que aguarda julgamento, seja por um aborto provocado por motivo de

honra, seja por um infanticídio determinado muitas vezes por uma crise psíquica de fundo puerperal, estão as prostituídas mais sórdidas vindas como homicidas da zona do baixo meretrício, as ladras reincidentes, as mulheres portadoras de tuberculose, sífilis e moléstias venéreas ou de pele, hostis à higiene, quando não atacadas de satiríase, tipos acabados de ninfomanas, que submetem ou procuram submeter pela força as primeiras aos mais repugnantes atos de homossexualismo (BRITTO, 1924, p. 27).

Observa-se que o pensamento da época era de que essas condutas desviantes têm características atípicas para que essa mulher se “tornasse” uma criminosa, como se fosse algo accidental e não perpassasse por todo *iter crimininis*, ou seja, não fosse realmente planejada a conduta delituosa.

De outro lado, haveria aquelas mulheres tidas como desviantes, sendo, portanto, consideradas como impuras, vulgares e amorais, nas quais a sexualidade era tão aflorada que, por vezes, adquiriram características masculinas, como a satiríase.

Dentre essa última classificação, destacava-se mais como ilícito típico do universo feminino – a prostituição. De acordo com Lombroso, em *L’Uomo Delinquente*, o ato de se prostituir era considerado como “insanidade moral” e isso foi reafirmado por ele em *La Donna Delinquente, La Prostituta e La Donna Normale* e perpassado até a década de 30 e 40 do século passado, tal como exposto no anteprojeto retro transscrito.

Para os padrões daquela sociedade brasileira no início do século passado, o oposto do “dever ser” boas esposas, mães e donas-de-casa perpassaria pela sexualidade e:

(...) em relação aos desvios do feminino, a prostituta era [...] o extremo do desvio. Mulher de sexualidade descontrolada, de vários homens, de impulsos bestiais, de postura escandalosa, potencialmente repleta de doenças venéreas, destruidora de lares, gananciosa, egoísta, degenerada, doente – o oposto do modelo ideal de mulher nas primeiras décadas do século XX (ANGOTTI, 2012, p. 112).

Nesse período histórico, a heterossexualidade monogâmica feminil era sinônimo de normalidade, sendo que aquela que não se enquadrava nos parâmetros, considerar-se-ia desviante, impura ou histérica (ANGOTTI, 2012, p. 108).

Para Lombroso, em sua obra retro citada – a qual buscava reafirmar a teoria de que a delinquência é nata no ser humano, agora sob a perspectiva da mulher delinquente – haveria uma correlação entre a sexualidade feminina, a loucura e o crime, sendo que para ele “a criminosa feminina é menos típica fisiologicamente que os homens criminosos” (LOMBROSO, 2004, p. 149).

Diante desses fatos, os médicos higienistas estimulavam a prática do ato sexual apenas durante o casamento, uma vez que seria um sexo sadio e sem doenças, no qual “[...] do bom desempenho sexual dos cônjuges dependia a saúde dos filhos, a moralidade da família e o progresso populacional da nação” (COSTA, 1999, p. 229).

Assim, a mulher que descumpria as funções esperadas socialmente, como

ter filhos, era considerada como desviante, ou, até mesmo portadora de distúrbios psicológicos (ANGOTTI, 2012, p. 113). E a esse “tipo” de mulher, bem como àquelas viciadas, em especial, de álcool que causavam grandes transtornos à sociedade, o destino a que lhes cabiam seria o cárcere, as casas de correção, os asilos e os manicômios com o escopo de as retirar do convívio social, sendo “necessário assim, para a ‘defesa da sociedade’, definir para os mesmos uma instância legal e legitimada de exclusão e controle: a medicina mental encarrega de ocupar esse espaço” (CUNHA, 1988, p. 112).

Em epítome, a essas mulheres que transgrediam os padrões comportamentais impostos pelos estudiosos da época, cabiam-lhes a “tarja” de desviante, consequentemente, àquela de ímpetos difíceis de serem controlados, o enclausuramento era a única saída.

3 | PRIMEIROS CÁRCERES EXCLUSIVAMENTE FEMINOS

O encarceramento feminino é uma questão que possui poucos estudos na área e que traz debates sociais pontuais, em razão das nuances que o permeiam, como trataremos no tópico 3 do presente trabalho. Diante disso, observa-se que se nos dias atuais – em que a prisão de mulheres aumenta assustadoramente a cada estatística – esse tema ainda enfrenta muita dificuldade, quiçá na década de 30 e 40 do século passado.

Denota-se que o número de mulheres reclusas é muito menor que de homens presos, no período em estudo, a quantidade comparativa era quase irrisória, fator esse que se explica a baixa efetividade de políticas criminais para enfrentamento dessa problemática, dentre elas, a de reclusão em estabelecimentos distintos do masculino.

Todavia, com a promulgação do Código Penal de 1940 e do Código de Processo Penal de 1941, o primeiro *códex*, original do texto legislativo, trouxe a menção *ipsis litteris* do art. 29, § 2º ao dispor que “as mulheres cumprem pena em estabelecimento especial, ou, à sua falta, em seção adequada de penitenciária ou prisão comum, sujeitas a trabalho interno, admitido o benefício do trabalho externo”. Isto porque “não se pôde (sic) tentar uma reforma penitenciária séria, definitiva, integral, sem começar-se pela base: a reforma do Código” (BRITTO, 1924, p. 50).

Denota-se que essa reforma no sistema penitenciário se deu não só pela mudança legislativa, mas também porque o Brasil estava muito atrasado – em relação aos países vizinhos latino-americanos, como exemplo, o Chile – nessa visão humanística de construir presídios distintos para homens e mulheres. Conforme Bruna Angotti (2012, p. 178):

Diante desse cenário, nos últimos anos da década de 1930 e nos primeiros da década de 1940 surgiram os primeiros estabelecimentos prisionais brasileiros para

recolhimento exclusivamente de mulheres. Tendo sido alguns estabelecimentos em edifícios adaptados para recebê-las, e outros instalados em prédios construídos para tal fim (...).

É nesse panorama que o primeiro estabelecimento prisional foi criado improvisadamente no Brasil com o intuito de encarcerar apenas indivíduos do sexo feminino, no ano de 1937, em Porto Alegre/RS, denominando-o de Reformatório de Mulheres Criminosas, o qual, em seguida, foi renomeado para Instituto Feminino de Readaptação Social.

Logo, em 1941, foi criado, de maneira também improvisada, o Presídio de Mulheres de São Paulo. E no ano seguinte, em meados de novembro de 1942, foi instalada a Penitenciária de Mulheres do Distrito Federal, na então capital da República, Rio de Janeiro/RJ, sendo essa penitenciária criada especificamente para essa finalidade.

3.1 Religião nas penitenciárias brasileiras

Em Angers, na França, em 1829 foi fundado o “Instituto Bom Pastor de” com o escopo de cuidar de “jovens, que o mundo de alguma forma, seduziu” (POINSENET, 1968, p. 73) pela Madre Maria Eufrásia Pelletier cuja gênese era da Congregação de Nossa Senhora da Caridade, mas que no ano de 1838, o Instituto recebeu o nome definitivo de “Nossa Senhora da Caridade do Bom Pastor d’Angers” (POINSENET, 1968).

A partir dessa missão principal que as Irmãs possuíam – cuidar de jovens desvirtuados – passaram a administrar diversos estabelecimentos prisionais na América Latina, como no Chile, na Argentina, e, sobretudo, no Brasil, mais especificamente, na primeira penitenciária exclusiva para mulheres, em Porto Alegre/RS.

Ante o narrado, foi veiculado no jornal “Correio do Povo” de Porto Alegre a seguinte notícia, a qual foi publicada nos Arquivos Penitenciários do Brasil:

A finalidade maior da Ordem não é propriamente a que tem exercido nesta capital: serviço carcerário ou guarda a mulheres criminosas. Muito mais complexa, a finalidade do seu trabalho em todo o mundo consiste em reconduzir à vida social, pela assistência e pela educação, as mulheres abandonadas e as mulheres decaídas. No mais amplo sentido, usando termos da Ordem, seu trabalho é a regeneração da mulher que foi jogada ou se lançou à margem da sociedade e da família. [...] (APB, 1942, p. 260 e 261, grifo nosso).

Insta salientar que o trabalho desenvolvido pelas Irmãs da referida congregação era subordinado ao Estado, mais precisamente, ao Conselho Penitenciário, órgão ligado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores (ANGOTTI, 2012).

E esse trabalho agradava às autoridades, pois consistia na missão de educar essas mulheres criminosas, em especial, no plano moral e nas tarefas domésticas, as quais agregavam as funções de ser boa esposa, matriarca e dona-de-casa. Em suma,

uma verdadeira doutrinação dessa mulher desviantes dentro dos padrões cristãos e de um “dever ser” feminino insculpidos na sociedade daquele momento historial.

Reinava no pensamento dos ideários desse sistema que:

Encontrar Deus representaria uma forma possível de receber o perdão e por meio deste a liberdade. Não necessariamente a liberdade física de livrar-se do cárcere, mas a liberdade moral de livrar-se da culpa. [...] Cumprir a pena não bastava, era necessário se arrepender e ser perdoado, pois era recuperação moral uma importante garantia contra a reincidência e o retorno ao mundo do crime (ANGOTTI, 2012, p. 206).

Em meados da década de 1980, as Irmãs da referida congregação cristã retiraram-se da administração das penitenciárias femininas, segundo Campos com justificações semelhantes, como abaixo transcreve-se um exemplar da situação no presídio de São Paulo:

Não há eficácia no trabalho de evangelização. [...] Em consequência (sic) das circunstâncias, elas se tornam ‘escravas do trabalho’; O grupo de Irmãs é por demais reduzido, enquanto que o número de presas e funcionárias aumentou. A Província está impossibilitada de encaminhar outras Irmãs para esse tipo de trabalho (BENIGNA, apud CAMPOS, 1981, p. 244).

Observa-se que durante, aproximadamente, 40 anos as Irmãs do Bom Pastor d' Angers permaneceram na administração dos cárceres femininos levando a essas mulheres consideradas como desviantes – por não agirem dentro dos padrões sociais do “dever ser” feminino – a doutrinação cristã de como ser boa esposa, mãe e dona-de-casa.

4 | ENCARCERAMENTO FEMINIL

Nos tópicos anteriores, buscou-se realizar uma breve incursão de viés criminológico ao analisar o estereótipo da mulher considerada como delinquente pela sociedade brasileira nas décadas de 30 e 40 do século passado. Logo, perpassou-se pela construção e/ou adequação dos primeiros presídios exclusivamente femininos, para então traçarmos um estudo voltado ao encarceramento feminino nos dias atuais.

O tema sobre enclausuramento em massa de mulheres no Brasil, como dito anteriormente, é escasso de estudos, embora a problemática dele influencie em diversos e pontuais setores sociais.

Nos dizeres do médico Dr. Dráuzio Varella no documentário “Quebrando o tabu” (ANDRADE, 2011):

Olha, na penitenciária feminina a coisa mais pura que eu vejo são essas meninas pegas levando droga para dentro das cadeias. O que acontece com elas? Elas têm um marido, um namorado preso. São iludidas por eles que vão morrer, receber uma droga para pagar uma dívida ou outras que fazem isso mesmo para ganhar

dinheiro. Colocam a cocaína num saco plástico e colocam a cocaína dentro da vagina, quando passam pela revista na porta de cadeia às vezes a funcionária desconfia, manda agachar, a tossir etc. Pega a droga. Essa menina sai da cadeia e vai direto para a delegacia, da delegacia vai para a penitenciária do estado. E muitas vezes o juiz dá 04 anos de cadeia, às vezes ela nem voltou para a casa depois que saiu para fazer a visita na cadeia, deixou o filho de 09 anos cuidando dos 03 mais novos, não voltou e o que acontece com essas crianças? Uma prima pega um, a vizinha pega outro, ou ficam sob a custódia do Estado. Qual o futuro dessas crianças? Porque isso é uma gota d'água no oceano do tráfico de drogas e você destrói uma família e cria futuros marginais, deixando essas crianças sem apoio materno.

O fato citado por ele é apenas um dos inúmeros exemplos que leva essa mulher a delinquir. E ao explanar sobre o mesmo assunto, Heidi Ann Cerneka, coordenadora nacional da Pastoral Carcerária, em palestra ministrada durante o 18º Encontro Internacional do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim) propôs ao término de sua fala uma reflexão: se realmente esta mulher é criminosa e o encarceramento da mesma surtirá efeitos. Assim, findando o discurso menciona que “não, porque ela é mãe”.

Entretanto, as estatísticas relacionadas, especificamente, quanto ao encarceramento feminino no estado de Mato Grosso do Sul nos últimos anos demonstram o seguinte panorama carcerário:

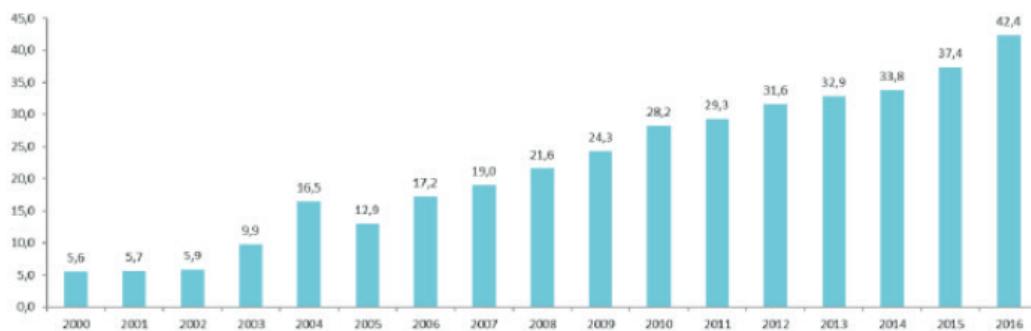


Gráfico 1 – evolução do panorama carcerário feminino entre os anos de 2000 a 2016

Fonte: Infopen Mulheres, 2018.

Primeiramente, é importante mencionar que embora o documento retro analisado seja de 2018, os dados apresentados são de 2016. Diante disso, ao analisar os dados apresentados vê-se que nos últimos 16 anos a taxa de aprisionamento de mulheres cresceu 656% em todo território nacional (Infopen Mulheres, 2018, p. 14).

Ao considerarmos o estado de Mato Grosso do Sul, é o que tem o maior número de população carcerária feminina do país, de acordo com Vaccari (2018), contando com 981 presas, sendo que 62% desses aprisionamentos deram-se em decorrência do cometimento do crime de tráfico de drogas (VACCARI, 2018).

Em outubro de 2018, o Ministro Ricardo Lewandowski (2018, p. 01), no HC 143.641/ SP proferiu entendimento de que “todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional, que ostentem a condição de gestantes,

de puérperas ou de mães com crianças com até 12 anos de idade sob sua responsabilidade, e das próprias crianças” têm direito à prisão domiciliar até o trânsito em julgado da condenação.

De acordo com o Ministro (2018, p. 07):

A Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul relata que apenas 68 mulheres foram beneficiadas pela substituição da prisão preventiva pela domiciliar, muitas delas apenas após recurso ao Superior Tribunal de Justiça, e isso a despeito de haver 448 mulheres presas com filhos de até 12 anos de idade, segundo dados da Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário (Agepen) (AGEPEN, s.d. apud STF, 2018, p. 07).

Já em âmbito nacional:

O Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN informa que, pela planilha 6203774, havia 10.693 mulheres que seriam, em princípio, elegíveis para a concessão da prisão domiciliar, no termos do que foi decidido no habeas corpus coletivo. Entretanto, relata que ‘apenas 426 mulheres tiveram a prisão domiciliar concedida’ (DEPEN, s.d. apud STF, 2018, p. 08):

Diante disso, como bem explanado na fala retro transcrita do Dr. Dráuzio Varella, agregado à análise dos dados acima expostos, o encarceramento feminino em grande parte dá-se pelo tráfico de drogas, desencadeando muitas vezes um círculo vicioso da criminalidade.

5 | POLÍTICA CRIMINAL ADOTADA NOS CÁRCERES FEMININOS

Ao analisar os documentos oficiais, vê-se que há uma gama de políticas criminais agregadas em relatórios sobre a questão do cerceamento de liberdade da mulher, todavia há uma baixa efetividade das mesmas.

Diante disso, utilizando, analogicamente, o pensamento do saudoso filósofo político, Noberto Bobbio (1992), não basta positivar as normas (nesse caso, reunirem-se, discutirem e então redigirem relatórios sobre o tema em comento), faz-se necessário efetivar os direitos (nesse caso, não só os direitos, mas também as políticas criminais discutidas).

A partir disso, analisaremos de forma superficial algumas políticas criminais, especificamente, relacionadas ao gênero feminino, tomando como base de análise o relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e do Ministério da Justiça, intitulado como Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino.

No referido documento, em primeiro lugar, trata-se do “sistema penitenciário” e em seus subitens quanto ao “sistema de informação/banco de dados”, a “infraestrutura” e a “qualificação de servidoras e servidores”.

Em relação ao “sistema de informação/banco de dados” foi criado em 2004 o

Sistema de Informações Penitenciárias (INFOOPEN) com o escopo de as Secretarias Estaduais alimentarem-no, a fim de se saber a realidade das penitenciárias nacionais, mas não o fazem corretamente.

Na maior parte das vezes, em relação à “infraestrutura”, dantes eram prédios que abrigavam homens presos e foram considerados como inadequados, e, assim, transformados em presídios femininos, sem observância das especificidades dessas mulheres, como creches e berçários.

Nesse bloco ainda temos a questão da “qualificação de servidoras e servidores”, o qual:

De acordo com as visitas realizadas pelas Comissões do Grupo de Trabalho, acrescidas das oitivas realizadas, não raro foram os depoimentos das mulheres encarceradas sobre maus tratos, abusos e falta de atenção quando algumas delas apresentaram queixas de cólicas, hemorragia menstrual e/ou tensão pré-menstrual (Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino, 2007, p.46).

O segundo item retratou sobre o “acesso à justiça” em parâmetros gerais ao sistema de encarceramento tanto masculino, quanto feminino, exceto quanto à criação de varas especializadas de execução penal feminina, que de acordo com o referido documento oficial:

A criação de Varas com competência para condenadas estabelece medida que busca melhorar a prestação jurisdicional para uma população carcerária com características próprias, como ocorre, aliás, com outras divisões de jurisdição - infância e juventude e idoso. Trata-se de ação que estabelece critérios de discriminação positiva. (grifo nosso) (Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino, 2007, p. 53).

Semelhante ao anterior, os itens terceiro, quarto, quinto, sexto e sétimo do referido documento também trataram de maneira genérica os assuntos, respectivamente, da “saúde”, da “educação”, do “trabalho e emprego”, da “cultura” e do “esporte”, não havendo, portanto, nenhuma particularidade quanto ao gênero em tela.

No oitavo item, sobre “política antidroga” trabalha-se no presente documento em análise sob três perspectivas, quais sejam: a mulher que trafica por dolo para dentro das penitenciárias masculinas nos dias de visita, aquela que é vítima do sistema e a toxicodependente.

No nono item, sobre “cidadania e direitos humanos”, há alguns subitens, o primeiro consiste na “maternidade, gravidez, amamentação e permanência da mulher encarcerada com suas filhas e seus filhos”, o segundo sobre “obstáculos na manutenção dos vínculos familiares e afetivos”, o terceiro sobre “revista vexatória”, o quarto sobre “documentação”, o quinto sobre “direitos sexuais” e o sexto sobre “tortura e maus-tratos”.

Na primeira exposição, analisa-se a situação entre dois sujeitos de direito – a mãe encarcerada e a criança – perpassando por toda assistência básica necessária a

essa mulher grávida, parturiente, em fase de amamentação/permanência do neonato nas penitenciárias e o processo de separação entre eles. Logo, no segundo subitem vislumbra-se a problemática enfrentada por essa mulher com sua liberdade cerceada para a manutenção dos vínculos familiares e afetivos.

O terceiro subitem retrata a realidade daquelas pessoas, em sua maioria mulheres, que vão ao sistema prisional como visitas, e não como indivíduos com a liberdade restrita. E, o subitem subsequente relaciona a documentação necessária para que se possa adentrar no sistema de reclusão brasileiro.

Quanto aos “direitos sexuais” mencionam que:

O exercício dos direitos sexuais pelas mulheres em situação de prisão, em muitos estabelecimentos, é encarado como falta grave. A elas são vedadas relações homoafetivas, e o castigo, inevitavelmente, atinge o tempo de remissão de pena.

O direito à visita íntima, ao contrário do que ocorre com os presos homens, não é garantido às presas mulheres. (Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino, 2007, p. 91).

A prática de “tortura e maus tratos” é nitidamente mais difundida nos presídios com população mista ou naqueles femininos em que os funcionários são do sexo masculino, sendo a tortura psicológica a mais utilizada seja nos casos retro mencionados, ou naqueles puramente femininos onde as agentes também são do mesmo gênero em estudo.

Por fim, no décimo item sobre “assistência social” também tratam de maneira genérica, não havendo, portanto, nenhuma particularidade sobre o encarceramento feminino.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo realizado sobre o encarceramento feminil no estado de Mato Grosso do Sul, necessitou-se para melhor compreensão do tema abordado analisar – em um primeiro momento – o estereótipo da mulher delinquente à época da construção e/ou adaptação das primeiras penitenciárias exclusivamente femininas (décadas de 30 e 40 do século passado).

Para então analisar esse momento de construção e/ou adaptação dos presídios, e, assim, perpassar pela atualidade, na qual o cerceamento de liberdade do gênero feminino no estado-membro delimitado, nos últimos anos, teve um crescimento de 62% ao considerarmos o lapso temporal de 2000 a 2016.

Logo, faz-se necessário uma análise, ainda que superficial, das políticas criminais adotadas pelo Estado brasileiro frente às mazelas do falido sistema prisional, mas especificamente, sobre as particularidades do gênero em estudo.

Para então concluirmos que mais uma vez o Estado brasileiro afronta os direitos fundamentais e os humanos insculpidos em diversos tratados internacionais, bem

como na legislação pátria, em relação ao gênero feminino, sobre o qual, em diversos temas, pesa o manto da invisibilidade.

Sobretudo quanto a essa problemática do encarceramento em massa feminil, o qual é escasso de abordagens acadêmicas, e que desencadeia em problemáticas diversas e pontuais dos setores sociais, o que, na maior parte das vezes, ocasiona um círculo vicioso da criminalidade.

REFERÊNCIAS

- ANGOTTI, Bruna. **Entre leis da ciência e de Deus:** o surgimento dos presídios femininos no Brasil. 1 ed. São Paulo: IBCCrim, 2012.
- ARISTÓTELES. **A Política.** Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** 7 reimpressão. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. **Código Penal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm> Acesso em: 03 set. 2019.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 03 set. 2019.
- _____. **Lei de Execução Penal (1984).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm> Acesso em: 03 set. 2019.
- _____. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN Mulheres.** 2 ed. Ministério da Justiça e Segurança Pública: Brasília, 2018.
- _____. **Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e Ministério da Justiça, 2007.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **HC 143.641/SP.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DecisoHC143641.pdf>>. Acesso em: 03 de set. 2019.
- BRITTO, José Gabriel de Lemos. **Os sistemas penitenciários do Brasil.** Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1924, v.1e 2.
- CAMPOS, Margarida de Moraes. **A Congregação do Bom Pastor na Província Sul do Brasil:** pinceladas históricas. São Paulo: [s.n.], 1981.
- COSTA, Jurandir Freire. **Ordem médica e norma familiar.** Rio de Janeiro: Graal, 1999.
- CUNHA, Maria Clementina Pereira. **O espelho do mundo:** Jurquery, a História de um Asilo. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** Coimbra: Arménio Amado, 1979.
- LOMBROSO, Cesare; FERRERO, Guglielmo. **Criminal Woman, the Prostitute, and the Normal Woman.** Traduçõ Gibson, Mary e Rafter. Nicole Hahn, Durham: Duke University Press, 2004.
- POINSENET, Marie Dominique. **Nada impossível ao amor.** Tradução Maria Margarida Campos.

Salvador: Ed. Mensageiro da Fé, 1968.

QUEBRANDO o Tabu. Direção de Fernando Groisten Andrade. Documentário. Brasil, 2011.

VACCARI, Glaucea. MS é o estado com o maior percentual de mulheres nos presídios. **Correio do Estado**. Disponível em: <<https://www.correiodoestado.com.br/cidades/ms-e-o-estado-com-o-maior-percentual-de-mulheres-nos-presidios/340448/>>. Acesso em: 03 set. 2019.

PERIÓDICOS CONSULTADOS

Arquivos Penitenciários do Brasil – Imprensa Nacional, Rio de Janeiro.

PALESTRA

18º Encontro Internacional do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim) - Heidi Ann Cerneka, 2012.

REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL: É POSSÍVEL PENSAR DIFERENTE

Rosalice Lopes

Universidade Federal da Grande Dourados –
Faculdade de Ciências Humanas
Dourados – MS

Giovanna Loubet Ávila

Universidade Federal da Grande Dourados –
Faculdade de Ciências Humanas
Dourados – MS

**REDUCTION OF THE CRIMINAL MAJORITY:
IT'S POSSIBLE TO THINK DIFFERENTLY**

ABSTRACT: This text presents reflections on the proposal to reduce the criminal majority. It presents positions of an interdisciplinary nature and aims to broaden the discussion as to the social place occupied by adolescents authors of infractions, that is, their condition of social allocations, people invisible and deprived of rights and to promote understanding about possible meanings of the peculiar condition of development in which the adolescent is found. The text is concluded with the argument that there should be a social commitment in promoting the improvement of living conditions, in different areas, of children and future teenagers, in order to change the current framework of misunderstanding about them and to minimise the effects that ignorance and prejudices are capable of producing.

KEYWORDS: Reduction of criminal majority, adolescents, adolescence, social commitment, legal psychology.

1 | REFLEXÕES INTRODUTÓRIAS

Nas últimas décadas, as notícias sobre adolescentes envolvidos em práticas infracionais têm crescido sensivelmente. Eles pertencem ao grupo mais jovem daqueles que

RESUMO: O presente texto apresenta reflexões sobre a proposta da redução da maioridade penal. Apresenta posicionamentos de natureza interdisciplinar e objetiva ampliar a discussão quanto ao lugar social ocupado por adolescentes autores de práticas infracionais, ou seja, sua condição de alheados sociais, pessoas invisíveis e destituídas de direitos e promover compreensão sobre possíveis significados da condição peculiar de desenvolvimento em que se encontra o adolescente. Conclui-se o texto com a argumentação de que deve existir um compromisso social na promoção da melhoria das condições de vida, em diferentes âmbitos, de crianças e futuros adolescentes, de modo a alterar o quadro atual de incompreensão sobre eles e minimizar os efeitos que a ignorância e os preconceitos são capazes de produzir.

PALAVRAS-CHAVE: redução da maioridade penal, adolescentes, adolescência, compromisso social, psicologia jurídica.

estão em conflito com a lei e, contra os quais, impõe-se a mão firme da lei. Embora seja quase incontestável a afirmação de que eles pertencem a um grupo de pessoas em desenvolvimento e em condição de vulnerabilidade, é frequente ouvirmos pessoas se manifestando favoravelmente à redução da idade penal.

Colocando-nos, de saída, contrariamente às proposições que objetivam a redução da idade penal, entendemos este texto como uma possibilidade de estabelecer diálogos, embora silenciosos, com pessoas que queiram compreender os adolescentes em conflito com a lei e ampliar a reflexão para além dos discursos político-ideológicos ou das notícias veiculadas na mídia impressa e/ou nas redes sociais. Entendemos que compreender e refletir são ações humanas sem as quais, quaisquer decisões, inclusive as dirigidas a estes adolescentes, se tornariam perigosas ou mesmo extremas.

As ideias aqui apresentadas encontram suporte nas produções da sociologia, antropologia e história, as quais possibilitam um olhar interdisciplinar sobre as relações humanas na sociedade contemporânea, especialmente no Brasil, assim como em autores da psicologia que tratam das peculiaridades do desenvolvimento de seres humanos e, portanto, de adolescentes.

Tendo clareza sobre a parcialidade de nossas reflexões, admitimos que há um longo caminho a ser percorrido para a compreensão desses adolescentes, contudo, sabemos que aspectos importantes acerca desta temática vêm sendo silenciados, negados e desconsiderados, o que prejudica de forma contundente o destino de muitos jovens.

Aqueles que infringem a lei, quase que invariavelmente, são vistos como pertencendo a uma categoria distinta, pessoas que talvez tragam a marca da estranheza, do não pertencimento ou nas concepções mais excludentes, de degeneração humana. Os mais radicais nas avaliações das causas que envolvem a prática de delitos por adolescentes deixam, por suas considerações e posicionamentos, ao eugenismo do século passado em nosso país. (SOUZA, 2012; SCHWARCZ, 2001).

No início dos anos 30 (século XX) estrutura-se o que ficou conhecido como eugenismo radical, cuja ação se estendia para além do campo da ciência e atingia a política. Uma política somente seria de qualidade superior e mesmo perfeita se fosse biológica, baseada na eugenia. Este discurso, para Souza (2012, p.17), remete ao pensamento foucaultiano, no sentido de que “[...] a política se transformava em biopolítica, e o povo em espécie, em raça.”

A leitura de Foucault (1984) evidencia que os dispositivos de poder veiculados pelo eugenismo embora disseminadores de um certo tipo de ideologia, de modo mais contundente, engendraram instrumentos de formação e acumulação de saber. Para este autor é necessário reconhecer que, com o surgimento das sociedades burguesas, foi desenvolvida uma nova economia do poder que simultaneamente produzia o crescimento das forças dominadas e o “[...] aumento e eficácia de quem as domina.” (FOUCAULT, 1984. p.188).

O tipo de poder efetivado pelas sociedades burguesas, como poder disciplinar, tão evidente nos saberes e fazeres eugênicos, foi essencial na constituição do capitalismo industrial, sua eficácia e aprimoramento ao longo dos séculos e sua permanência, em vários níveis, nas interrelações das sociedades contemporâneas (FOUCAULT, 1984).

O mundo globalizado, tecnológico e informatizado dos dias atuais, ainda lança mão no exercício do poder e controle, das disciplinas, métodos de observação, técnicas de registro e pesquisa, controle de tempos e movimentos e deixa evidente a necessidade de enquadramento e normalização das pessoas. Os fatos sociais que marcam a existência humana em distintas comunidades para além do imediato das relações construídas no ambiente familiar ou social circundante evidencia, nas palavras de Garland (2008), uma espécie de cultura do controle.

Para Foucault (1984, p.189) “[...] o discurso da disciplina é alheio ao da lei e da regra enquanto efeito da vontade soberana. As disciplinas veicularão um destino que será o da regra, não da regra jurídica [...] da lei, mas da normalização.” O discurso eugênico, enquanto disciplinador, produtor de saberes e práticas, atravessou silenciosamente o século XX e adentra o XXI com um poder diluído nas mais distintas representações sociais que definem os autores de práticas infracionais como seres estranhos, anormais ou que portam em si genes da violência.

Estes discursos certamente são da perspectiva de alguns grupos sociais, mais confortáveis, pois reduzem a realidade e estabelecem, nas palavras de Bosi (2004, p. 115) o “[...] caminho familiar.” Não temos consciência de todos os fatos do cotidiano, mas é comum confiarmos naqueles que possivelmente os presenciaram. O novo, o diferente e o estranho tendem a ser acolhidos pelas experiências confeccionadas pela cultura e um “[...] processo de estereotipia se apodera da nossa vida mental,” um processo de tipo dicotômico e reducionista.

Segundo Bosi (2004, p. 118), quando a apreensão da realidade se dá por uma “[...] adoção acrítica de normas e valores, ela produz o medo de conhecimento”, se nos submetemos a elas, se nos conformamos, é possível esperar que na presença de uma situação muito distinta do habitual, do caminho familiar, restrinjamos ainda mais nosso campo de consciência.

Para Bourdieu (2015, p. 436) aqueles que pertencem a uma dada conformação social, têm em comum um conjunto de esquemas de percepção fundamentais que recebem, desde cedo, na forma de pares de adjetivos antagonistas utilizados para classificar e qualificar as pessoas e objetos nas mais distintas situações de suas vidas. Estes esquemas, verdadeiras matrizes dos “[...] lugares comuns”, embora não sejam impostos facilmente, contam com a ajuda da ordem social e acabam por formar a rede de oposições entre alto-baixo; sublime-vulgar; fino-grosseiro; hábil-inábil, único-comum; inteligente-medíocre”, rico-pobre, dentre tantos outros, até mesmo infrator-obediente.

Segundo Bourdieu (2015) a origem destes pares opostos, localiza-se na [...]

oposição entre a ‘elite’ dos dominantes e a ‘massa’ dos dominados, multiplicidade contingente e desordenada, intermutável e inumerável, fraca e desarmada, sem outra existência além da estatística. (BOURDIEU, 2015, p. 436).

2 | QUEM SÃO OS ADOLESCENTES INFRATORES: UMA LEITURA POSSÍVEL

As oposições apontadas por Bourdieu (2015) continuam a dar sustentação ao surgimento de “[...] oposições de segunda, terceira ou enésima posição”, as que servem aos julgamentos éticos ou estéticos mais “[...] puros com seus sentimentos baixos ou elevados, suas belezas fáceis ou difíceis, seus estilos leves ou pesados” e como complementa o autor, as classificações entre “[...] ricos e pobres. (Bourdieu, 2015. p. 436-39). Jovens provenientes das elites ou daqueles grupos que hoje (sobre) vivem em condição de vulnerabilidade extrema, mesmo que não saibam disso durante muito tempo, estão mergulhados em uma ordem social que estabelece lugares a partir de uma divisão do trabalho, que como subprodutos faz surgir, da oposição entre as classes dominantes e dominadas, respectivamente, os ajustados e desajustados.

Dominantes e dominados, ricos e pobres, ajustados e desajustados, somos todos seres desejantes e buscamos avidamente atender nossas necessidades. São poucos em nossa sociedade individualista, que postergam seus desejos para um futuro distante. Os ricos compram de imediato, os assalariados se endividam nos bancos e outros, aprendem, desde cedo, que a forma mais simples de se obter algo é subtrair daquele que possui.

Costa (2009, p. 80) elabora uma sensível análise da violência em nossa sociedade e o lugar daqueles que ele denomina “[...] os alheados” da vida social. Distintamente de outros autores, e até dele mesmo em outros textos, ele faz suas análises sobre violência e os possíveis inimigos de uma ética democrática, a partir da visão que as classes dominantes, ou seja, da elite brasileira tem de seu “[...] destino socioindividual.”

Esta opção de análise para o autor se deu, não apenas, porque são as classes dominantes que “[...] formam mentalidades [...] monopolizam a maior parte das riquezas materiais do país e os instrumentos que consagram normas de comportamentos e aspirações como recomendáveis e desejáveis,” mas, também porque, diferentemente das classes populares que dificilmente tomam a própria subjetividade como objeto de preocupação, as elites tematizam-se das mais distintas formas, “[...] aprendem a subjetivar-se e a maneira como interpretam seus papéis na condução, conservação ou transformação da realidade brasileira.” (COSTA, 2009, p.80).

Costa (2009, p. 81) afirma que a capacidade que temos de tomar outro ser humano como um estranho, distinto de nós, não é recente e que cada pensador, à sua maneira afirmou que, o modo como consideramos “[...] o que é ser humano” pode conduzir cada um de nós a desconhecer os outros como “[...] semelhante.” Este é um tipo de reflexão que consideramos extremamente grave, especialmente porque, não

só em termos ideológicos, mas das práticas, adolescentes em conflito com a lei são vistos como dessemelhantes.

Ao contrário das reações de ódio, rivalidade, medo e fuga que seriam comuns diante de uma situação de violência, que nos ameaçam e tentam nos privar do que temos como vital para nossas vidas, os membros das elites manifestam a violência por outro tipo de comportamento, que Costa (2009, p.81) denominou de alheamento. Por definição, [...] alheamento consiste numa atitude de distanciamento, em que a hostilidade ou o vivido persecatório são substituídos pela *desqualificação do sujeito como ser moral*. Para o autor, desqualificar o outro significa não admiti-lo como um ser autônomo e potencialmente criador de normas éticas, ou mesmo como um parceiro nas leis partilhadas, ou seja, alguém que deve ser respeitado em sua integridade física e moral.

Paradoxalmente, as classes dominantes – e também aqueles submetidos ao ideário burguês – no processo de alheamento, não tem consciência de seus atos violentos, ou seja, o alheamento é uma violência que dessensibiliza o violentador, pois se o possível objeto da violência nada tem a oferecer-lhe, tais como adolescentes que vivem nas ruas, abandonados, fora das escolas, infratores, pobres, excluídos e vulneráveis, alheados numa alusão a Costa (2009) não são considerados como humanos viáveis e pouco importa o que venham a sofrer [...] Ao contrário da crueldade inspirada na rivalidade ameaçadora, real ou imaginária, a indiferença anula quase totalmente o outro em sua humanidade. (COSTA, 2009, p.82).

A invisibilidade marca a vida de adolescentes alheados, até que surjam do nada, das sombras ou do esquecimento como perigos que devem ser enfrentados. Quanta indiferença já marcou suas vidas? Até que se tornem violentos, quantas pessoas em nossa sociedade se ocuparam verdadeiramente, deles? Longe de adotar uma postura de aceitação de condutas que muitas vezes se caracterizam por uma violência desmedida e cruel, cabe à sociedade buscar explicações que escapem ao eugenismo ocultado, às descrições de que pobres são vagabundos e que vivemos em um mundo igualitário e democrático, por mais que as leis determinem a construção de um mundo justo e digno para todos.

O preço de nossa indiferença para com os alheados tem um alto custo e já estamos pagando esta conta há algum tempo, mesmo que não percebamos com clareza. Costa (2009, p.84) já afirmava, há 15 anos, que no grupo dos alheados uma reação igual e contrária, de modo inevitável, se organiza, cotidianamente, pois eles também negam seu pertencimento a um povo, classe ou nação, e o crescimento do banditismo urbano mostra que aprenderam bem a lição de seus mentores das elites. Da mesma forma que para as elites, a vida do mais pobre não tem nenhum valor, para os alheados das cidades, a vida dos privilegiados tornou-se mero objeto de barganha.

Para a maioria daqueles que nascem pobres as opções são restritas, os caminhos são estreitos e as vielas e becos das comunidades carentes levam, desde cedo, à construção do “[...] caminho familiar” da droga, do furto e da carreira que

muitos adolescentes privados de liberdade, manifestam orgulho em pertencer. Se o caminho familiar é o da confiança possível, também é dos comportamentos rígidos e estereotipados é pouco provável que consigam abandonar a mesmice.

O dia 19/08/2015 marcou história de nosso país como aquele em que as regras jurídicas se aliaram ao discurso da normalização, aprovando, pelas mãos dos deputados, em segunda votação, a redução da maioridade penal de 18 para 16 anos para crimes hediondos. A palavra hediondo é um adjetivo que corresponde a feio, imundo, horrível e repugnante. Tem como sinônimos bárbaro, cruel e repulsivo. A palavra se origina do latim *foetibundus*, “o que cheira mal” e de *foetere*, “feder, ter mau cheiro”, descrições típicas dirigidas àqueles que são resíduos inabsorvíveis da sociedade, ou seja, os alheados.

Mas o que sabemos dos adolescentes infratores em nosso país?

Segundo levantamento publicado pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, publicado em 2015, o número de adolescentes e jovens entre 12 e 21 anos em unidades de restrição e privação de liberdade em nosso país era de 26.868, dos quais 26.209 estavam em cumprimento de medida de internação, internação provisória e semiliberdade e 659 em outras modalidades de atendimento – inicial, internação sanção e medida protetiva.

Do conjunto de adolescentes e jovens cumprindo medida de restrição e privação de liberdade, 96% (25.789) era do sexo masculino e 4% (1.079) do sexo feminino. No quesito faixa etária o estudo apontou que a 57% (15.427) tinham entre 16-17 anos, 23% (6.137) entre 18-21 anos, 17% (4.658) entre 14-15 anos, 2% (399) entre 12-13 anos e 1% (247) sem especificação. Quanto ao quesito étnico 61,03% foram considerados negros/pardos, 23,17% brancos, 0,81 amarelos, 0,29% indígenas e 14,67% sem informação.

Os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em unidades de internação cometem 27.428 atos infracionais em 2015, sendo que 46% (12.724) por atos análogos a roubo, 24% (6.666) análogos ao tráfico de drogas, 10% (2.788) análogo ao de homicídio e os demais 20% distribuídos por atos análogos a furto (3%), porte de arma de fogo(2%), tentativa de homicídio(3%), latrocínio (2%), estupro (1%), dentre outros (9%)

Mais do que olharmos para os números relativos ao tipo de delito, sexo do infrator, idade e etnia, devemos apontar as causas não explicitadas das práticas infracionais e interpor objeções. O adolescente desde os 12 anos é responsabilizado por aquilo que faz, ele não fica impune e cumpre medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Se a Lei não está sendo devidamente cumprida, a responsabilidade não pode ser atribuída exclusivamente à criança ou ao adolescente, mas fazendo justiça, são também responsáveis a família, a escola, a sociedade e o estado, quando não assumem a parcela de responsabilidade que lhes cabe e, ao contrário do esperado agem na contramão do que está disposto nas leis.

Sem que seja necessário, neste momento, aprofundarmos a reflexão sobre

famílias em condição de vulnerabilidade ou fortemente disfuncionais, sobre um sistema educativo produtor analfabetos funcionais e sobre uma sociedade alienada e consumista, é absolutamente racional e previsível que todos estes fatores combinados são absolutamente suficientes para produzir adolescentes com problemas de conduta.

A racionalidade que produziu a PEC 171 em 1993 e suas transformações até a atual PEC 115/2015 – ainda em tramitação no Senado Federal, propõe alteração o Art. Nº 228 da Constituição Federal, especialmente nos casos de atos análogos a homicídio, latrocínio, lesão corporal seguida de morte, estupro, dentre outros, denominados de hediondos – deixa claro que adolescentes infratores, geralmente invisíveis até que cometam práticas infracionais, são entendidos a partir de uma lógica que os identifica e classifica como portadores de uma *natureza criminal*.

Evidenciando um modo de pensar e agir ininteligíveis para pessoas que ocupam cargos de excelência, os favoráveis a redução da maioridade penal, parecem considerar mais simples olhar apenas para o infrator e sua prática antissocial. O fundamento ideológico que permeia este discurso revela sobremaneira a indiferença e o descompromisso com as gerações futuras e sugere que possíveis ações de amparo e assistência sigam o estreito julgamento que se revela na seguinte questão: Para que investir tanto em quem não tem jeito?

Prender jovens, em nosso entendimento, não resolve o problema da violência, ao contrário, agrava e não pode ser considerado um modo de se fazer justiça. Envoltos em problemas familiares, sociais, econômicos, históricos e ideológicos muitos adolescentes caminham à deriva em direção a um futuro absolutamente incerto. Em defesa deles muitos afirmam que a redução da maioridade penal é equivocada porque a fase de transição que vivem justifica um tratamento diferenciado, mas afinal, o que seria esta condição peculiar de desenvolvimento?

3 | O QUE VEM A SER CONDIÇÃO PECULIAR DE DESENVOLVIMENTO?

Recorremos inicialmente a um autor da Psicanálise, Erikson (2008), que apresentou um modelo explicativo para o desenvolvimento humano. Para ele, ao longo da vida experimentamos, interna e subjetivamente, uma sucessão de crises expressas por um conflito entre dois dinamismos antagônicos, que nos mobilizam e nos fazem caminhar num movimento incessante, através de diferentes fases na vida, da infância à velhice.

Os dinamismos opostos que caracterizam as crises, contém um aspecto positivo de vinculação, construção, criatividade etc. e um aspecto negativo que oportuniza as pessoas experiências de dor, ausência, frustração etc. Não existe para Erikson (2008) um bom desenvolvimento sem que os dois dinamismos – prazer x dor – estejam presentes nas distintas experiências humanas, embora destaque ser desejável que as experiências positivas ocorram em maior proporção que as negativas. Um desenvolvimento marcado por intensas experiências negativas promove graves

prejuízos ao psiquismo.

O autor propôs inicialmente oito fases de desenvolvimento, mas já ao final da vida, admitiu a existência de uma última, totalizando nove fases. Neste texto, sem desconsiderar a importância de todas, daremos ênfase a apenas duas delas, a primeira, logo no início da vida, e a segunda, específica da adolescência, que foi considerada por Erikson (2008) a mais crucial de todas. No entanto, cabe esclarecer que, para Erikson a boa conclusão de uma fase, permitiria a continuidade adequada da próxima; já a experiência de bloqueios, traumas e carências, não impediriam que outra etapa surgisse, mas a capacidade de enfrentamento da próxima crise estaria sensivelmente prejudicada. Ao final de cada fase desenvolveríamos uma *virtude* que nos acompanharia o restante da vida.

A primeira etapa coincide com o primeiro ano de vida, nela a criança vive a crise entre os dinamismos confiança e desconfiança. Para a criança confiar é tão importante quanto desconfiar, mas estes sentimentos tão importantes ao desenvolvimento acontecem num momento em que, paradoxalmente, o ser humano não sabe de si, vive numa condição de absoluta vulnerabilidade e dependência do meio externo. Ter uma mãe – ou substituto que materne – que acolhe, nutre e investe afeto com sua presença, mas que também se afasta e permite à criança experimentar sua falta, oportuniza com retornos e afastamentos, não apenas o fortalecimento do vínculo, a regularidade e a confiança, mas também experiências de frustração e falta, as quais são fundamentais à vida humana em sociedade.

Poder viver a dualidade entre confiança e desconfiança de modo equilibrado – muito embora Erikson (2008) admita que um tanto a mais de experiência positiva seja desejável – permite, ao final desse primeiro período, fazer surgir a virtude da *esperança*. Se pensarmos no número de crianças pequenas que são privadas do convívio materno por indisponibilidade afetiva da mãe, por viverem em um ambiente disfuncional e não acolhedor em decorrência da qualidade da relação entre os pais, ou ainda porque foram literalmente abandonadas e encaminhadas a abrigos para receber um cuidado mediado pelo salário e afetividade disponível das cuidadoras, poderemos admitir que é possível, que a virtude da *esperança* não estará marcadamente disponível e, na sua falta, a experiência da adolescência, dificilmente ocorrerá sem uma considerável turbulência.

Ter esperança é, para aquele/a que a desenvolveu, acreditar que ele/a é um ser viável para a vida; ou seja, é manifestar confiança em si mesmo, proteger-se, cuidar-se, acreditar em suas capacidades, ter autoestima e projetar-se no futuro de forma produtiva e feliz. Embora devamos admitir que muitos adultos possam manter-se desesperançados, desconfiados e infelizes sem ter praticado atos infracionais, não é menos admissível que a maioria dos adolescentes infratores teve uma vida marcada por experiências de profundo abandono, privação e carência, para os quais a vida é apenas o dia de hoje e o futuro, uma incerteza.

A esperança, como afirmava Erikson (2008) nasce da experiência concreta de

um ser humano em desenvolvimento com um adulto que o ame, acolha e respeite. Mas, o tempo passa, outras etapas e crises surgem e novas experiências se somam às anteriores. Se a morte não o encontra precocemente, todo ser humano chega àquele momento que em nossa cultura denominamos adolescência.

Erikson (2008) admite que a adolescência é um dos períodos mais críticos da vida, nele o ser humano vive a chamada crise de identidade. Mesmo que tenha a felicidade de viver em uma família amorosa, vive um aspecto da crise, a confusão de papéis – não é criança nem adulto – e paralelamente ao desenvolvimento do pensamento abstrato faz sua descoberta mais difícil, é um ser único e distinto que precisa se opor à convicção dos pais para se sentir coeso e diferenciado, cultivar suas próprias ideias, ser diferente e este é o lado positivo da crise. Nesta diferenciação existe ainda a dolorosa descoberta da solidão e por isso a necessidade de formar grupos, reafirmar ideias comuns, fortalecer sua identidade.

Para Erikson (2008) quando o ser humano passa por esta crise de modo adequado desenvolve, ao final, a virtude da *fidelidade*, que tem como um sentido possível a capacidade de ser fiel a si mesmo e àquilo que acredita ser bom para si mesmo, para preservar-se, cuidar-se, amar-se e ser fiel a si mesmo e o prepara, para no futuro, amar outra pessoa. É, portanto, na adolescência que o ser humano, em meio a tanta turbulência, pode chegar a desenvolver amor e respeito por si mesmo e, consciente disto, respeitar o outro.

Mas precisamos lembrar que tudo começa com a *esperança* e chegar a ser fiel e amar a si mesmo requer que no princípio, tenhamos sido amados e respeitados por quem cuidou de nós. A crise da adolescência não deixa escapar filhos de pobres ou filhos da elite, é um chamado à consciência de si mesmo como alguém distinto no mundo. Se de um lado, aquele que foi e ainda é amado pode ser favorecido na superação do turbilhão de acontecimentos dessa época, não podemos dizer o mesmo daqueles que viveram a dor da privação, do abandono, da discriminação e da exclusão, pois começam a perceber com dor, clareza e concretude, o lugar de excluídos e alheados que ocupam, desde muito cedo, na sociedade em que vivem.

A descoberta da desconsideração do outro, as mágoas e marcas afetivas da privação da ausência de amor e atenção, que não são esquecidas nem superadas e o aliciamento de outros que já foram também excluídos, conduzem o adolescente, e mesmo a criança a um caminho distinto de superação da crise de identidade. É pouco provável que diante destas experiências a fidelidade e o amor por si surjam como desfecho da crise. O que se engendra é um distanciamento de si mesmo, uma vida de imediatismos e pouca capacidade de tolerar frustrações.

Winnicott (1994,p.130), de modo complementar, afirma que o envolvimento do adolescente em práticas infracionais, para além do fato de que a maioria deles são alheados, é que sua tendência antissocial é sinal de um “[...] verdadeiro desapossamento”, ou seja, a perda de algo bom vivido até certo momento e que foi retirado sendo que a retirada estendeu-se por um período maior do que aquele em

que a criança pode manter viva a lembrança da experiência boa.

Para Winnicott (1994) “[...] A tendência anti-social implica esperança”, ou seja, a ausência de esperança é a característica básica da criança que sofreu privação e como ela não é antissocial o tempo todo, é no período que, paradoxalmente, sente esperança que manifesta uma tendência antissocial. “[...] A compreensão de que o ato anti-social é uma expressão de esperança é vital para o tratamento de crianças [ou adolescentes] que apresentam tendência anti-social.” (p.130).

O pensamento winniciotiano amplia a compreensão dos adolescentes infratores, pois permite compreender a dor profunda, a infelicidade, a falta, a solidão, a insegurança e o desespero que os acompanha. Pensamos que talvez seja pouco provável que estas pessoas, com tanta experiência de sofrimento, por si só, consigam se ajustar e superar a dor da perda de algo que não necessariamente lhes é consciente, a esperança, e que na sequência os incapacita a desenvolver fidelidade por si mesmos.

Estes adolescentes acreditam, sobremaneira, na concretude daquilo que vivem no cotidiano da violência de suas vidas, certamente porque a possibilidade de sonhar lhes foi negada.

4 | CONCLUSÃO

É um grande desafio para todos em nossa sociedade, compreender que um ato infracional pode, numa alta frequência, ser resultado da busca do que foi perdido e, portanto, um gesto desesperado de ter esperança manifesto pelo adolescente. A aproximação do outro, pela via do delito, pode ser entendida como uma ação irrefletida, impulsiva ou mesmo irracional de manter contato. Contato que aponta para o acolhimento, a regulação e a compreensão de limites que estiveram ausentes em seu desenvolvimento e que encontram nos modos alternativos da contenção estabelecida pela justiça social.

Estes adolescentes trilham um caminho familiar e infeliz que se não conscientizado os leva de volta à reincidência. Aqueles agentes do legislativo e da sociedade como um todo que não atingem tal compreensão, certamente vão continuar desocupados com o destino de tantos adolescentes infratores e indicar que a maioridade penal deva ser oficializada.

Ser favorável à redução da maioridade penal é fechar os olhos para as causas que levaram a maioria dos jovens infratores, a serem quem são na atualidade. Entendemos que deveríamos sim, enquanto seres humanos, nos sentirmos responsáveis e assumirmos um movimento de reparação que devolvesse a eles o direito de escolher uma vida digna e feliz, se isso ainda for possível para eles. Não precisamos de leis que criminalizem adolescentes. Precisamos de políticas públicas que permitam que mães trabalhadoras possam estar mais próximas de seus filhos, que crianças possam ser mais amadas e adolescentes mais compreendidos e estimulados a desenvolverem

amor por si mesmos para que a vida não seja, para muitos deles, banal e desprovida de sentido.

Cabe nos questionarmos se estes adolescentes ainda podem construir uma vida “com” esperança e não apenas agir de modo antissocial para reencontrar o que perderam. Pensamos que nada é impossível, embora algumas ações sejam de fato, muito complexas. Para alguns talvez não haja retorno possível, mas só saberemos quantos poderão se beneficiar com mudanças, se a sociedade deixar de vê-los apenas como atores de práticas infracionais e atingirem uma profunda compreensão de suas vidas.

Resta saber se as instituições e pessoas que reproduzem os valores das elites, ou que sejam pertencentes a elas, estão prontas para assumir sua parcela de responsabilidade na produção das práticas infracionais ou se continuarão omissas e manterão os adolescentes das camadas pobres da população na condição de invisibilidade e alheamento, condenando-os por atitudes agressivas e infelizes que adotaram para aplacar a dor da privação, do abandono, da desesperança, da indiferença e da solidão que engendram a ausência de amor por si mesmos, a descrença de que são seres viáveis para uma vida de direitos e cidadania e que os conduzem moral e eticamente ao desrespeito e à violência.

A condição peculiar de desenvolvimento é antes de tudo aquela na qual a criança e o adolescente recebem o que mais precisam para se tornarem cidadãos respeitáveis como tantos outros, isto é, amor, respeito e segurança.

REFERÊNCIAS

- BOSI, E. **O tempo vivo da memória: Ensaio de psicologia social**. São Paulo: A. Editorial, 2003.
- BORDIEU, P. **A distinção: Crítica social do julgamento**. Tradução por Daniela Kern; Guilherme J. F. Teixeira – 2. ed. rev. 2. Reimpr. Porto Alegre, RS: Ed. Zouk, 2015. 560 p.
- COSTA, J. F. A ética democrática e seus inimigos: O lado privado da violência pública. In: ROITMAN, A **O desafio ético**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. P. 78-92.
- ECA, Estatuto da Criança e do Adolescente. Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da cidadania. São Paulo, 2012
- ERIKSON, E. Teoria do desenvolvimento. In: SCHULTZ, D.P. & SCHULTZ, S.E. **Teorias da Personalidade**. Tradução por Eliane Kanner. São Paulo: C. Learing, 2008. P. 203-231.
- FOCAULT, M. **Microfísica do poder**. Tradução por Roberto Machado. 4. Ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- GARLAND, D. **A cultura do controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea**. São Paulo: Ed. Revan, 2008.
- BRASIL, Ministério dos Direitos Humanos (MDH). **LEVANTAMENTO ANUAL SINASE 2015**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em http://ens.sinase.sdh.gov.br/ens2/images/conteudo/levantamentos/Levantamento_2015.pdf Acesso: 30/07/2019

SCHAWARZ, L. M. **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil.**
São Paulo: C. das Letras, 2001, 1870-1930.

SOUZA, V. S. As ideias eugênicas no brasil: ciência, raça e projeto nacional no entre guerras.
Dourados: **Revista Eletrônica História em Reflexão** (v6 n11), 2012 – jan/jun. Disponível <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/historiaemreflexao/article/viewFile/1877/1041> Acesso 20/10/2017

WINNICOTT, D. W. **Privação e Delinquência.** Tradução por Álvaro Cabral. 2. Ed. São Paulo: M. Fontes, 1994.

O DIREITO À PRIVACIDADE EM FACE DA INTERAÇÃO CÉREBRO-MÁQUINA: A NECESSIDADE DE UMA ÉTICA DO ACESSO AO PENSAMENTO

**Lafaiete Luiz do Nascimento
Diogo de Calasans Melo Andrade**

RESUMO: Este artigo discorre sobre avanços nas neurociências humanas e na neurotecnologia que abrem possibilidades sem precedentes para ampliar, conservar, partilhar e manipular informação existente no cérebro humano (interação cérebro-máquina). Analisa-se a proposta de elaboração de novos direitos humanos, sugerida por Marcello Lenca, especialista em neuro-ética, e Roberto Andorno, advogado dos direitos humanos, pesquisadores das universidades da Basileia e de Zurique. Essencialmente, este trabalho propõe-se investigar se, diante da disruptão tecnológica, precipuamente representada pelos estudos a cargo de gigantes da tecnologia no campo da interação cérebro-máquina, para proteger o patrimônio mental dos indivíduos, uma nova ética se faz necessária. Este trabalho traz contribuições para o direito à privacidade, em defesa do direito à privacidade e elaboração de novos direitos humanos. Utilizou-se como metodologia uma abordagem dialética e pesquisa bibliográfica que tem como fontes de pesquisa sites de legislação, portais e revistas científicas eletrônicas, livros e periódicos.

PALAVRAS-CHAVE: Neurociência, neurotecnologia, interação cérebro-máquina,

direito à privacidade, novos direitos humanos.

THE RIGHT TO PRIVACY IN THE FACE OF TECHNOLOGICAL ADVANCEMENT THE NEED FOR AN ETHICS OF ACCESS TO THOUGHT

ABSTRACT: This article discusses advances in human neuroscience and neurotechnology that open up unprecedented possibilities for expanding, conserving, sharing, and manipulating existing information in the human brain (brain-machine interaction). The proposal for the elaboration of new human rights, suggested by Marcello Lenca, a specialist in neuro-ethics, and Roberto Andorno, human rights lawyer, researchers at the universities of Basel and Zurich are analyzed. Essentially, this work intends to investigate whether, in the face of the technological disruption, precipitously represented by the studies carried out by technology giants in the field of brain-machine interaction, to protect the mental assets of individuals, a new ethic becomes necessary. This work brings contributions to the right of the personality, in defense of the right to privacy and elaboration of new human rights. The methodology used was a dialectical approach and a bibliographic search that has as sources of research sites of legislation, portals and electronic scientific journals, books and periodicals.

KEYWORDS: Neuroscience, neurotechnology, brain-machine interaction, right to privacy, new human rights.

1 | INTRODUÇÃO

Em um paper recente, perturbador, Marcello Ienca, especialista em neuro-ética e Roberto Andorno, advogado dos direitos humanos, pesquisadores das universidades da Basileia e de Zurique, respectivamente, sugerem que, em breve, as memórias e pensamentos humanos possam sair do único domínio ainda mantido como privado: o cérebro. Ienca e Andorno propõem quatro novos potenciais direitos humanos relacionados com a neurotecnologia, que servirão para proteger a liberdade cognitiva, a privacidade e a integridade mental, em conjunto com a denominada continuidade psicológica.

Ienca e Andorno sugerem que os rápidos avanços nas neurociências humanas e na neurotecnologia abrem possibilidades sem precedentes para ampliar, conservar, partilhar e manipular informação existente no cérebro humano. E estas aplicações levantam desafios importantes aos princípios dos direitos humanos que precisam ser abordados para evitar consequências indesejadas. (ANDORNO; IENCA, 2018)

A apostila no desenvolvimento da neurotecnologia está nos planos de curto prazo do Facebook, com sua subsidiária, a futurista Building 8. A startup apostila na interação cérebro-máquina, para permitir que as pessoas usem o pensamento para “teclar”. Além de Mark Zuckerberg, também Elon Musk, da Neuralink, atreve-se a afirmar que a “telepatia” será possível num período entre oito a dez anos. (METZ, Rachel, 2018).

Na verdade, as tecnologias relacionadas com a interação (ou interface) cérebro-computador já estão em estudo há muito tempo, algumas já em desenvolvimento. Mesmo as pesquisas ditas invasivas, que exigem implantes, ainda mantidas em segredo nos laboratórios acadêmicos, não ficarão assim por muito tempo.

No Brasil, o debate do tema exige análise dos direitos da personalidade e, em especial, o direito à privacidade, de estatura constitucional, que será objeto de análise ao longo deste trabalho.

Essencialmente, este artigo se propõe a investigar se, diante da disruptão tecnológica, precipuamente representada pelos estudos a cargo de gigantes da tecnologia no campo da interação cérebro-máquina, para proteger o patrimônio mental (pensamentos, ideias) dos indivíduos, uma nova ética se faz necessária, novos direitos humanos precisam ser elaborados?

Também se discorrerá, ainda que ligeiramente, acerca da gênese do pensamento, enquanto resultado de interações elétricas das terminações neuronais, para que se possa ter clara compreensão de que, uma vez que a ciência busca mapear o cérebro e “ler” os pensamentos, a mente humana em breve necessitará de uma proteção normativa – uma ética do “acesso ao pensamento” deverá ser debatida e elaborada,

sob pena de o homem ver-se desprovido de sua mais íntima guarida de proteção, de seu refúgio mais precioso: sua mente.

Este trabalho traz contribuições para o direito da personalidade e o direito constitucional, em defesa do direito à privacidade e liberdade, que são, tal qual defende Calasans (2018), preceitos de cidadania. Utilizou-se como metodologia uma abordagem dialética, analisando-se os direitos da personalidade, o direito à privacidade, para se alcançar a proposta de tutela do pensamento, após abordar a cala inédita de criação de novos direitos humanos. A pesquisa bibliográfica tem como fontes de pesquisa sites de legislação, portais e revistas científicas eletrônicos, livros e periódicos.

2 I DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE E A PRIVACIDADE

Por muito tempo as críticas aos direitos da personalidade minaram seu desenvolvimento. Schereiber (2014, p. 13) registra que o Código Civil alemão, aprovado em 1896, não acolheu expressamente a categoria, frustrando os seus adeptos. Semelhantemente, o Código Civil brasileiro de 1916 também não trouxe qualquer menção ao assunto. A omissão gerou efeitos deletérios. As poucas alusões aos direitos da personalidade que existiam na nossa doutrina praticamente desapareceram da manualística nas décadas seguintes. O interesse pelo tema só voltaria a ser despertado a partir da segunda metade do século XX, já então com força irresistível.

Os direitos da personalidade consistem em atributos essenciais da pessoa humana, cujo reconhecimento jurídico resulta de uma contínua marcha de conquistas históricas. No decorrer dos últimos séculos, o tema foi tratado sob diferentes enfoques e distintas denominações. A Assembleia Constituinte Francesa, por exemplo, referiu-se, em sua célebre declaração de 1789, aos Direitos do Homem e do Cidadão. Já a Declaração das Nações Unidas, de 1948, emprega a expressão Direitos Humanos. A Constituição brasileira de 1988 dedica-se, em seu Título II, aos Direitos e Garantias Fundamentais. O Código Civil brasileiro reserva um capítulo aos Direitos da Personalidade. (SCHEREIBER, 2014 , p. 13)

Schereiber (2014, p. 12) pontua ainda que, no Brasil, como em diversos outros países, a dignidade humana assumiu posição de destaque no ordenamento jurídico. Ademais,

Considerada como “princípio fundamental de que todos os demais princípios derivam e que norteia todas as regras jurídicas”, a dignidade humana tem sido o valor-guia de um processo de releitura dos variados setores do direito, que vão abandonando o liberalismo e o materialismo de outrora em favor da recuperação de uma abordagem mais humanista e mais solidária das relações jurídicas.

Ao mesmo tempo, a visão scientificista do direito cede espaço a um viés mais principiológico e valorativo, que estimula o reenvio da solução dos casos concretos ao patamar mais elevado dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, a dignidade humana tem sido diretamente aplicada a um sem-número de casos concretos. Sua invocação tem se tornando cada vez mais frequente não apenas nos debates acadêmicos, mas também nas motivações das decisões judiciais, nas peças advocatícias, nas decisões administrativas, nos debates parlamentares, nas justificativas de projetos de lei e assim por diante. Toda essa imensa importância revela-se espantosa quando se verifica que a dignidade humana é uma noção raramente conceituada. SCHEREIBER, 2014, p. 12)

O Código Civil de 2002 regula, em onze artigos, o direito ao próprio corpo, o direito ao nome, o direito à honra, o direito à imagem e o direito à privacidade. A inserção dos direitos da personalidade na Parte Geral do Código Civil representa, portanto, uma admirável evolução em relação ao Código Civil de 1916, de caráter eminentemente patrimonial. Ao inaugurar um capítulo dedicado à proteção da pessoa, em seus aspectos fundamentais, o direito civil afirmou um compromisso com a tutela e a promoção da personalidade humana.

Se os direitos da personalidade não podem ser delimitados pelo legislador em categorias estanques, identicamente o Código Civil não poderia exaurir o tema.

Orlando Gomes, com o fito de conceituar os direitos da personalidade, leciona que “sob a denominação de direitos da personalidade, compreendem-se direitos considerados essenciais ao desenvolvimento da pessoa humana, que a doutrina moderna preconiza e disciplina, no corpo do Código Civil, como direitos absolutos” (GOMES, 1977, p. 168).

Os direitos da personalidade formam uma categoria de direito individual indisponível e inalienável, essencial ao desenvolvimento da pessoa humana, da qual não se transfere. (ASSIS NETO, 2017, p. 161)

Na conhecida obra “1984”, de George Orwell, o Partido procurava exercer controle total sobre a vida das pessoas por meio de diversas estratégias. Tomasevicius Filho (2014, p. 131) relata que uma delas consistia no controle do pensamento das pessoas, por meio da veiculação de uma nova língua em substituição ao inglês, denominada “Novilingua” (newspeak), cujo vocabulário era paulatinamente reduzido para destruir a capacidade de formar ideias e de reorganizá-las nos sonhos. A instituição destinada a realizar esse controle era a Polícia do Pensamento. A expressão corporal das pessoas e o que se falava sozinho ou dormindo era objeto de vigilância constante. “As crianças eram estimuladas a gostar do “Grande Irmão” por meio de canções, marchas, palavras de ordem, de modo a conduzir sua ferocidade contra os inimigos do Estado, denunciando, inclusive, qualquer desvio do pensamento dos pais”. (TOMASEVICIUS FILHO, 2014, 131)

O direito à integridade psíquica ou o direito à liberdade de expressão não encontram previsão expressa no Código Civil, que se limitou a tratar de cinco direitos da personalidade: direito ao corpo, direito ao nome, direito à honra, direito à imagem e direito à privacidade. Contudo, é fácil perceber que a integridade psíquica ou o

direito à liberdade de expressão merecem proteção em nosso ordenamento jurídico, por força da cláusula geral de tutela da dignidade humana, consagrada no art. 1º, III, da Constituição. Em outras palavras: embora o Código Civil brasileiro tenha tratado apenas de alguns direitos da personalidade e não tenha tido cuidado de ressalvar a existência de outros tantos além daqueles que contempla em seus arts. 11 a 21, essa omissão não impede que outras manifestações da personalidade humana sejam consideradas merecedoras de tutela, por força da aplicação direta do art. 1º, III, da Constituição. (SCHEREIBER, 2014, p. 15)

Schereiber (2014, 15) em relação a manifestações humanas que carecem de previsão legal expressa, destacando que se instaura frequentemente um debate doutrinário e jurisprudencial, vaticina que, na falta de explícito reconhecimento legal, é preciso definir se tais manifestações integram ou não a dignidade humana. E alerta:

Cumpre verificar se consistem em esferas essenciais da personalidade humana, que escaparam à atenção do legislador; ou se configuram, ao contrário, aspectos menores da existência individual que não podem ser elevados a direitos da personalidade. E nem sempre há consenso quanto à conclusão. (SCHEREIBER, 2014, p. 15)

Contudo, em face da disruptão tecnológica e de pesquisas em curso patrocinadas por grandes corporações da tecnologia, o mesmo raciocínio pode ser feito para o direito à liberdade cognitiva, o direito à privacidade mental, o direito à integridade mental e o direito à continuidade psicológica? E em que consistem tais direitos? Como se verá mais adiante, novos direitos humanos carecem de elaboração, tendo em conta os riscos que se avizinharam para a integridade do patrimônio mental (ideias, pensamentos) das pessoas.

Embora seja um direito garantido constitucionalmente, a privacidade não é um direito absoluto do indivíduo, pois muitas vezes pode entrar em conflito com o direito de outro particular, a exemplo do direito à liberdade, ou ainda, com o Estado, no caso de conflitar com interesses coletivos por ele tutelados. Deve-se esclarecer que o direito à privacidade engloba os direitos à intimidade, o direito à honra, à imagem, à inviolabilidade do domicílio, o sigilo de correspondência e das comunicações telegráficas, de dados das comunicações telefônicas, o que constitucionalmente protegem à vida privada do indivíduo, lhe garantindo um espaço intransponível de interferências externas. Celso Bastos conceitua privacidade como a “faculdade que tem cada indivíduo de obstar a intromissão de estranhos em sua vida privada e familiar, assim como de impedir-lhes o acesso a informações sobre a privacidade de cada um, e também impedir que sejam divulgadas informações sobre esta área da manifestação existencial do ser humano”. (BASTOS, 1989, p. 63) citado por CALASANS (2018).

Por fim, quanto à privacidade, convém dizer que, a violência urbana e o terrorismo são fatos que contribuíram para a redução da privacidade das pessoas

em todo o mundo. Tomasevicius Filho (2014, p. 137) recorda que, na tentativa de intimidação dos criminosos, câmeras de segurança são espalhadas por todos os lados, registrando os passos das pessoas nas ruas, nas entradas das casas e dos apartamentos, nos elevadores, nas lojas e demais espaços de acesso ao público em geral. Nas portarias dos edifícios, as pessoas são obrigadas a fornecer seus nomes, número da cédula de identidade e deixarem-se fotografar. Não se sabe o que se faz com essas informações ou se elas são descartadas de forma negligente, ao venderem-se os computadores onde ficam armazenadas como sucata com todos esses dados. (TOMASEVICIUS FILHO, 2014, p. 137)

O conceito de privacidade, para Rodotà (2008, p. 109) consistiria não mais apenas no direito de controlar as informações, mas, sobretudo no direito de determinar as modalidades de construção de sua esfera privada, de modo a proteger o “patrimônio informativo atual ou potencial” de uma pessoa. Logo:

No âmbito da comunicação eletrônica, ela pode se exprimir sobretudo como uma necessidade de anonimato ou, melhor dizendo, como exigência de assumir a identidade preferida, apresentando-se com um nome, um sexo, uma idade que podem ser diferentes daqueles efetivamente correspondentes aos dados do indivíduo. Requer-se assim a tutela de uma identidade nova, de uma identidade construída, como condição necessária para o desenvolver a própria personalidade, para alcançar plenamente a liberdade existencial. (RODOTÀ, 2008, 109)

Assim, o direito de privacidade tem ampla significação e atua em esferas diversas, incluindo mesmo a proteção ao anonimato (tutela de uma identidade nova).

3 | NEURÔNIOS. SINAPSES. ENGENHARIA CIRCUITÁRIA. “PENSAMENTOS”

Antes de mencionar-se as pesquisas em curso a cargo de gigantes da tecnologia, convém rapidamente conceituar a atividade cerebral que resulta na atividade de pensar, enquanto resultado de interações elétricas das terminações neuronais, para que se possa compreender que a pessoa humana em breve necessitará de proteção normativa – o que se constituirá em uma ética do “acesso ao pensamento”, que deverá ser debatida e elaborada, sob pena de o homem ver-se desprovido de sua mais íntima guarida de proteção, de seu refúgio mais precioso: sua mente.

Conceitualmente, com fundamento nos estudos de Moreira (2018, p. 49), os neurônios são unidades morfo-funcionais do sistema nervoso, que recebem informações (sinais elétricos) de outros neurônios e de neurorreceptores especializados, integrando estas informações em suas áreas operacionais e encaminhando-as, ao final do processo, na forma de “uma mensagem”, em direção a outros neurônios ou para “estruturas efetoras”: músculos ou glândulas.

O número de neurônios do encéfalo humano, encontra-se, segundo os cálculos dos pesquisadores, entre dez e cem bilhões, dos quais, aproximadamente, setenta por cento se encontram no córtex cerebral.

Os neurônios, portanto, são unidades celulares morfo-funcionais excitáveis do Sistema Nervoso, altamente especializadas na recepção e transmissão de estímulos, operacionalizando-os e os transformando em impulsos nervosos (sinais elétricos) ou “potenciais de ação”. (MOREIRA, 2018, p. 49).

As sinapses são junções ou articulações interneuronais, através das quais, os sinais neurais são transmitidos de um neurônio, para outro neurônio (comunicação interneuronal). Basicamente, as sinapses, no mundo animal, podem ser de dois tipos: sinapse elétrica e sinapse química.

Moreira (2018, p. 50) ensina que, com seus métodos, a psicanálise teve melhor “acesso” aos neurônios das pessoas; aprendeu, portanto, a “conversar com o cérebro” dos pacientes.

Desta forma, os sinais elétricos, oriundos de quaisquer formas de estímulos sensoriais, representam a “linguagem da mente humana”. O estudo destes sinais elétricos, capazes de estabelecer um campo de comunicação de informações neurológicas, em processos circuitários, teve a duração de, aproximadamente, duzentos anos.

Convém agora investigar um pouco o estágio atual das pesquisas sobre a “interação cérebro-máquina”.

4 | PESQUISAS DE FACEBOOK E NEURALINK. INTERAÇÃO CÉREBRO-MÁQUINA. “LEITURA” DO PENSAMENTO

Se por um lado os progressos neurocientíficos e neurotecnológicos poderão ter efeitos extraordinários no bem-estar físico e psicológico das pessoas, também não é difícil imaginar o que significa a possibilidade dos segredos do cérebro poderem ser “desvendados” e os mais profundos pensamentos ser pirateados, lidos ou partilhados sem consentimento dos indivíduos.

4.1. Corrida para construção da interface cérebro-máquina

Grandes corporações tecnológicas estão desenvolvendo estudos em interface cérebro-máquina. A DARPA investiu pesado nesta tecnologia para tratamento de doenças mentais e restauração de memórias de soldados feridos em guerra. Mais recentemente, o Vale do Silício se viu em uma “corrida armamentista” para a construção de uma interface cérebro-máquina que permita comunicação por pensamento. Neste ano, Elon Musk revelou uma nova empresa criada para desenvolver esta tecnologia, a Neuralink. Além dela, uma startup do Facebook, a Building 8, desenvolve também estudos nesta área. Para Musk, a “telepatia” será uma realidade, nos próximos anos.

A Building 8 revelou, por sua direção, que trabalha com uma equipe de sessenta cientistas em um sistema não invasivo que possibilitará digitar cem palavras por minuto usando somente o cérebro. No momento, a tecnologia existe apenas em

experimentos médicos. A direção da Building 8 resumiu a tecnologia como um "mouse cerebral para realidade aumentada" — a mistura de elementos reais com elementos virtuais. Com a tecnologia desse "mouse", dispositivos de realidade aumentada não precisariam mais se basear no movimento das mãos ou outras partes do corpo. O dispositivo do Facebook poderia ser usado para pacientes com paralisia, atuando como uma "prótese de fala".

O projeto da subsidiária do Facebook não pretende "invadir" os pensamentos das pessoas, conforme defendem seus diretores. Ou seja, o público não precisará se preocupar com violações de privacidade. Em vez disso, decodificará as palavras compartilhadas, enviando-as para o centro de fala de seu cérebro, conforme divulga os termos do anúncio oficial da empresa. Basicamente, você poderá escolher o que quer compartilhar, da mesma forma que faz hoje nas redes sociais.

4.2 *Walk Again*

O cientista brasileiro Miguel Nicolelis desenvolve pesquisas sobre a interação cérebro-máquina, por meio de neuropróteses robóticas, no Instituto Internacional de Neurociência, sediado em Natal, Rio Grande do Norte. Um dos objetivos principais de seus estudos e de sua equipe é a reabilitação de pessoas vítimas de paralisia corporal. O projeto Walk Again, como denominado, visa a que pacientes atingidos por essas paralisias voltem a andar novamente, recuperando a sua dignidade e reintegrando-se ao convívio social. (NICOLELIS, 2014)

Nicolélis (2011, p. 25) acredita que, “nesse admirável mundo novo, centrado apenas no poder dos relâmpagos cerebrais”, as habilidades motoras, perceptuais e cognitivas dos indivíduos se estenderão ao ponto em que pensamentos humanos poderão ser traduzidos eficiente e acuradamente em comandos motores capazes de controlar tanto a precisa operação de uma nanoferramenta como manobras complexas de um sofisticado robô industrial. Nesse futuro, será possível para uma pessoa conversar com várias outras, fisicamente localizadas em qualquer parte do planeta, “por meio de uma nova versão da internet (a *brainet*) sem a necessidade de digitar ou pronunciar uma única palavra. Nenhuma contração muscular envolvida. Somente por meio de seu pensamento.” (NICOLÉLIS, 2011)

A mente é uma espécie de último refúgio de liberdade pessoal e de autodeterminação. O corpo pode sem dificuldade ser sujeito de controle alheio, mas a mente, em conjunto com os pensamentos, até então estava relativamente a salvo. Todavia, e com os avanços na engenharia neural, da imagiologia cerebral e da neurotecnologia, a mente poderá deixar de ser, em breve, essa fortaleza inacessível.

5 | UMA ÉTICA DO ACESSO AO PENSAMENTO: OS NOVOS DIREITOS HUMANOS

Em princípio, independentemente das restrições que possam ser colocadas à

liberdade de expressão ou de ação, ou do tipo de coerção que possa ser exercida para forçar as pessoas a se comportarem de determinada maneira, os pensamentos, crenças e emoções são livres e intocáveis; só não se pode precisar até quando continuarão assim.

Como anteriormente já dito, os avanços na neurotecnologia levantam novas ameaças à privacidade e à liberdade pessoal, de acordo com Marcello Lenca, um neuroético da Universidade de Basel, e Roberto Andorno, advogado de direitos humanos da Universidade de Zurique. Escrevendo na revista *Life Sciences, Society and Policy*, a dupla apresentou quatro novos direitos humanos que visam preservar o cérebro como o último refúgio para a privacidade humana.

No ensaio “Towards new human rights in the age of neuroscience and neurotechnology”, Andorno e Lenca (2018) avaliam as implicações de aplicações emergentes de neurotecnologia no contexto da estrutura de direitos humanos e sugerem que os direitos humanos existentes podem não ser suficientes para responder a nova questões que decorrem da disruptão tecnológica. Após analisar a relação entre neurociência e direitos humanos, os autores identificam quatro novos direitos que podem se tornar de grande relevância nas próximas décadas: o direito à liberdade cognitiva, o direito à privacidade mental, o direito à integridade mental e o direito à continuidade psicológica.

Nos parágrafos seguintes são analisados os novos direitos propostos, com auxílio providencial dos comentários publicados por, respectivamente, Helena Oliveira, no portal português VER – Valores, Ética e Responsabilidade; Michael Irving, no portal New Atlas; e Ian Sample, no jornal inglês The Guardian. Os novos direitos sugeridos são os de liberdade cognitiva, privacidade mental, integridade mental e continuidade psicológica.

O primeiro novo direito proposto é o da liberdade cognitiva, ou o “guarda-chuva” que acolhe a liberdade de escolha, de expressão, de religião, entre outras liberdades que fomos adquirindo com o suposto progresso civilizacional. Na medida em que é na mente individual que “residem” todas as decisões pessoais sobre o que acreditamos, dizemos e fazemos, os investigadores consideram que esta liberdade deve, e sempre, ser preservada. Todavia, este mesmo direito pressupõe, por um lado, que uma pessoa possa ter o direito de ter acesso à neurotecnologia emergente para modificar a sua atividade mental – caso lhe seja benéfica –, mas também o direito de a recusar em situações que podem ser muito distintas.

Por exemplo, enquanto trabalhador, qualquer pessoa deverá ter a liberdade de recusar quaisquer dispositivos propostos pelo seu empregador que tenham como objetivo aumentar a performance, algo que já não é tão incomum como poderíamos imaginar. Um artigo publicado pelo The Guardian a propósito das propostas dos dois investigadores suíços recorda que cientistas militares dos Estados Unidos reportaram a utilização da estimulação magnética transcraniana direta para estimular as competências mentais do seu pessoal, acrescentando ainda que estes dispositivos

estão já disponíveis no mercado, apesar de existirem inúmeras preocupações em torno da sua segurança. Assim, os autores do paper sublinham que as organizações e os governos não deverão ter a capacidade para “manipular à força os estados mentais e, implicitamente, os estados dos cérebros dos cidadãos individuais”, ao mesmo tempo que as pessoas devem ter o direito de recusar as utilizações coercivas da neurotecnologia.

O segundo direito na lista tem como principal objetivo garantir a proteção relativa à guarda de dados (privacidade mental) por parte de terceiras entidades sobre a atividade mental dos indivíduos a partir de dispositivos neurotecnológicos e sem o seu consentimento.

Se os gigantes da tecnologia já colecionam quantidades astronómicas de dados comportamentais para esquadrinhar os desejos dos indivíduos com o objetivo de ofertar bens e serviços, é fácil imaginar o quanto fantástico seria deixarem de pressupor e, a partir da informação colhida dos cérebros dos consumidores, saberem exatamente o que estes desejam adquirir.

A ideia da dupla de investigadores no que a esta matéria diz respeito poderá ser satisfeita ao se assegurar que estes dispositivos possam ler apenas as ondas cerebrais explicitamente “acordadas” com o paciente, sendo que a informação recolhida deverá ser protegida de qualquer tipo de fuga para a Internet. O que é particularmente importante não só porque os pensamentos constituem a informação mais pessoal de todas, mas também porque estão indissociavelmente ligados à nossa identidade, o que poderá tornar impossível que esses dados se mantenham completamente anónimos.

Todavia e mesmo assim, os autores não estão certos de que este direito deva ser absoluto ou relativo. Em certas situações, permitir o acesso aos pensamentos de criminosos e terroristas poderá ter efeitos obviamente benéficos para a sociedade. O que dará azo, sem dúvida, a um complexo debate.

A possibilidade de os computadores serem pirateados sem que as pessoas percebam e os dados serem roubados ou utilizados para fins obscuros é bem real atualmente. Mas imaginemos que o cérebro das pessoas seja semelhante a um “computador”. E se os pensamentos delas fossem roubados? Se só imaginar essa possibilidade é um pesadelo, a verdade é que, como já anteriormente mencionado, as interfaces computador-cérebro já são utilizadas em próteses que podem ser controladas pelo pensamento. Além do mais, acrescentam Andorno e Lenca (2018), estes mesmos dispositivos podem ser controlados remotamente, o que pode ser, no mínimo, perturbador, se de repente, uma pessoa desconhecida conseguir controlar um membro do corpo de outra pessoa, movimentando-o, por exemplo. E é para evitar estas possíveis histórias de terror, “lavagens cerebrais”, “influências” na mente ou o apagar de memórias que os investigadores propõem a integridade mental como o terceiro direito.

Apesar de lidar com uma noção vaga de tentativas de alteração da personalidade

ou da identidade dos indivíduos, seja através de abordagens similares a hackers que miram o cérebro dos consumidores ou outras mais sutis como o neuromarketing, este último direito faz, sem dúvida, todo o sentido. A ausência de integridade mental conferir às empresas conhecimentos “privilegiados” passíveis de alterar comportamentos e atitudes inconscientes, algo de que o Facebook, por exemplo, já é acusado. A nossa identidade vai sendo construída por memórias e pensamentos e a neurociência já está a conseguir descortinar formas de alterarativamente as cabeças das pessoas. Por exemplo, a eliminação de memórias, que tem surtido alguns efeitos benéficos nas vítimas de stress pós-traumático, em conjunto com a possibilidade de outras que poderão ser implantadas na nossa mente, resulta num enorme potencial para alterações comportamentais, seja deliberado ou por negligência, o que poderá abalar a “noção de nós mesmos”. E é para preservar a nossa continuidade psicológica que Andorno e Lenca (2018) sugerem também este último direito.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

É difícil imaginar que, a médio prazo, as memórias e pensamentos possam sair do único domínio ainda tido como privado: a mente. Em verdade, tal cenário não está distante de se tornar real.

Apesar de parecerem irrelevantes cenários de interação cérebro-máquina, quanto mais cedo forem compreendidos em termos de saúde, ética e direito, melhor; algumas dessas interfaces já são reais. Porém, ninguém consegue prever com exatidão o quanto perto está o futuro.

Em todo o mundo, trabalhos empíricos e teóricos renovam inteiramente a reflexão sobre tecnologia e ciência; já não é possível tão-somente fazer leituras e releituras de críticos, teóricos e filósofos dos dois séculos precedentes. A ciência e a técnica representam uma questão política e cultural fundamental e não mais é pertinente que seja relevada a debates acadêmicos que alheiem a questão social e os problemas que hão de vir na esteira do progressivo avanço tecnológico.

A revolução tecnológica provoca disruptão sem precedentes na economia, e em breve o mundo tal qual o conhecemos de fato não mais será o mesmo - há previsão de mudanças em todos os setores da atividade humana, extinção de empregos e profissões, robotização das tarefas. Já não podem ser ignorados os sinais de uma nova era das relações industriais: crise no mercado de trabalho, fim da era do pleno emprego, greves locais e setoriais, dispensas coletivas, erosão dos direitos do trabalho, redução das prestações do seguro social, aumento dramático do desemprego, empobrecimento e perda do padrão social da classe operária.

Não resta dúvida que um profundo debate faz-se necessário para pensar a expansão dos direitos humanos, alcançando a dimensão neurotecnológica. Ademais, pesquisas futuras são imprescindíveis para investigar as implicações dos novos direitos humanos propostos outros ramos do direito, tais como o direito

internacional humanitário, o direito penal, o direito civil, o direito de propriedade e o direito do consumidor. A participação interdisciplinar de juristas, neurocientistas, desenvolvedores de tecnologia, neuroéticos, entre outros, é essencial para tornar o debate eficaz.

A real possibilidade de monitoramento das pessoas pelo Estado e por empresas, por meio da Internet, ensejou a retomada das discussões sobre o que a privacidade significa em um mundo em que as pessoas fornecem voluntariamente uma quantidade muito grande de dados pessoais, não mais apenas pelos meios tradicionais de preenchimento de cadastros, mas pelo rastreamento dos seus relacionamentos interpessoais, pensamentos e interesses.

Talvez seja cedo ainda para que as pessoas e instituições se preocupem com hackers cerebrais roubando pensamentos, mas certamente é mais eficaz agir com cautela. O senso geral imagina que seja sempre muito cedo para avaliar uma tecnologia; até que seja tarde demais para tomar as devidas medidas de segurança e proteção.

Assim, a proposta de construção de uma nova ética universal, por meio da elaboração de novos direitos humanos deve encontrar amparo nos governos de todo o mundo, sob pena de a aparentemente inevitável interação máquina-homem lesionar direitos da personalidade caros aos indivíduos, como o da privacidade e os novos direitos à liberdade cognitiva, à privacidade mental, à integridade mental e à continuidade psicológica.

REFERÊNCIAS

ANDORNO, Roberto; IENCA, Marcello. **Towards new human rights in the age of neuroscience and neurotechnology**. Life Sciences, Society and Policy, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1186/s40504-017-0050-1>>. Acesso em: 14 dez 2018.

ARENKT, Hannah. **Sobre a Violência**. Rio de Janeiro: Ed. Relume-Dumará, 1994.

ASSIS NETO, Sebastião de; JESUS, Marcelo; MELO, Maria Izabel. **Manual de Direito Civil**. Salvador: JusPodivm, 2017.

BRASIL. **Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 14 dez 2018.

CALASANS, Diogo Andrade. **As Redes Sociais: O Direito à Privacidade versus a Liberdade: Uma análise histórico-jurídica desses princípios e a supremacia da Constituição**. In: George Sarmento Lins Junior; José Claudio Monteiro de Brito Filho; Lucas Gonçalves da Silva. (Org.). **Direitos e garantias fundamentais**. 1ed. Salvador: Conpedi, 2018, v. 1, p. 28-43.

GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito Civil**, 5^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

LEVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência. O Futuro do Pensamento na Era da Informática**. Disponível em : <<https://wp.ufpel.edu.br/franciscovargas/files/2015/03/LEVY-Pierre-1998-Tecnologias-da-Intelig%C3%A3ncia.pdf>>. Acesso em 18 dez 2018.

MOREIRA, Édisom de Souza. **Os neurônios, as sinapses, o impulso nervoso e os mecanismos morfo-funcionais de transmissão dos sinais neurais no sistema nervoso.** Volta Redonda: UniFOA, 2017. v.2.

NICOLELIS, Miguel. **Muito além do nosso eu: a nova neurociência que une cérebros e máquinas – e como mudar nossas vidas.** Tradução do autor: revisão Gisela Laporta Nicolelis. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

NICOLELIS, Miguel; PAIS-VIEIRA, Miguel, LEBEDEV, Mikhail, KUNICKI, Carolina, WANG, Jing. **A Brain-to-Brain Interface for Real-Time Sharing of Sensorimotor Information.** Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/srep01319>>. Acesso em 20 dez 2018.

RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância. A privacidade hoje.** Organização, seleção e apresentação de Maria Celina Bodin de Moraes; Trad. Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SCHEREIBER, Anderson. **Direitos da Personalidade.** São Paulo: Atlas, 2014.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. **Em direção a um novo 1984? A tutela da vida privada entre a invasão de privacidade e a privacidade renunciada.** Revista da faculdade de direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v.109, p.129-169, jan/dez. 2014.

FONTES TAMBÉM CONSULTADAS

<https://www.jornaldenegocios.pt/mais/gestao-responsavel/detalhe/e-se-a-nossa-mente-puder-ser-pirateada-lida-ou-partilhada>

New human rights to protect against 'mind hacking' and brain data theft proposed. The Guardian. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/science/2017/apr/26/new-human-rights-to-protect-against-mind-hacking-and-brain-data-theft-proposed>>. Acesso em: 18 dez 2018. Tradução nossa.

E se a nossa mente puder ser pirateada, lida ou partilhada? Disponível em: <<http://www.ver.pt/e-se-a-nossa-mente-puder-ser-pirateada-lida-ou-partilhada/>>. Acesso em 14 dez 2018.

Four new human rights proposed to protect us from mind reading and brain hacking. Disponível em: <<https://newatlas.com/neuroscience-human-rights/49235/>>. Acesso em 14 dez 2018.

<https://www.jornaldenegocios.pt/mais/gestao-responsavel/detalhe/e-se-a-nossa-mente-puder-ser-pirateada-lida-ou-partilhada>

New human rights to protect against 'mind hacking' and brain data theft proposed. The Guardian. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/science/2017/apr/26/new-human-rights-to-protect-against-mind-hacking-and-brain-data-theft-proposed>>. Acesso em: 18 dez 2018. Tradução nossa.

Four new human rights proposed to protect us from mind reading and brain hacking. Disponível em: <<https://newatlas.com/neuroscience-human-rights/49235/>>. Acesso em 14 dez 2018.

Facebook quer que as pessoas "digitem com o cérebro" e "ouçam com a pele". Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/colunas/Tecneira/noticia/2017/04/facebook-quer-que-pessoas-digitem-com-o-cerebro-e-oucam-com-pele.html>. Acesso em 10 dez 2018

COMPETIÇÃO ELEITORAL COMO INCENTIVO À CORRUPÇÃO: ANÁLISE DAS ELEIÇÕES 2014 PARA GOVERNADOR E OS CASOS PERCEBIDOS DE COMPRA DE VOTOS

Pedro Henrique Ribeiro da Silva

Universidade Federal de Campina Grande –
UFCG
Campina Grande – Paraíba

Corrupção; Compra de votos

ELECTORAL COMPETITION AS AN INCENTIVE TO CORRUPTION: ANALYSIS OF THE 2014 ELECTIONS FOR GOVERNOR AND THE PERCIEVED CASES OF VOTE BUYING

ABSTRACT: Free and fair elections are necessary guarantees for the configuration of polyarchies, with the competitiveness and uncertainty of competitors regarding their performance being their inherent characteristics. Thus, combating electoral corruption is one way to foster the democratic regime. But could competition serve as an incentive for corruption? From this problem, we used competitiveness proxies (margin of victory) and electoral corruption (perception of vote buying cases) to test the hypothesis that the higher the competitiveness, the more corruption is perceived. The data used were the results of the 2014 governor election and the responses to the TSE-commissioned survey that contained a specific question about the perception of vote buying. Statistical tests were performed showing a tendency to corroborate the hypothesis. However, the demonstration of causality would depend on the inclusion of control variables in the model, which relies on subsequent studies.

KEYWORDS: Elections; Competição;

RESUMO: Eleições livres e justas são garantias necessárias à configuração das poliarquias, sendo a competitividade e a incerteza dos concorrentes quanto ao seu desempenho suas características inerentes. Assim, combater a corrupção eleitoral é uma das maneiras de fomentar o regime democrático. Porém, poderia a competição servir de incentivo à corrupção? Partindo deste problema, utilizou-se de proxys de competitividade (margem da vitória) e de corrupção eleitoral (percepção de casos de compra de votos) para testar a hipótese de que quanto maior a competitividade, mais corrupção é percebida. Os dados utilizados foram os resultados das eleições para governador em 2014 e as respostas à pesquisa encomendada pelo TSE que continha questão específica sobre a percepção de compra de votos. Foram realizados testes estatísticos demonstrando uma tendência de corroboração da hipótese. Entretanto, a demonstração da causalidade dependeria da inclusão de variáveis de controle no modelo, o que se relega para estudos subsequentes.

PALAVRAS-CHAVE: Eleições; Competição;

1 | INTRODUÇÃO

Em sua obra Poliarquia, DAHL (2005) classifica os governos tendo em vista duas dimensões da democracia: contestação pública (Liberalização) e direito de participação (Inclusividade). Em seu entender, quanto maior a possibilidade de competição pelo poder em determinado Estado, maior o seu grau de democratização. Visto deste modo, a existência de mecanismos que diminuem a competição ou que a tornam inidônea, ferem, frontalmente a própria democratização de um Estado.

A corrupção, por sua vez, desde ARISTÓTELES (2002), era vista como uma forma de corromper um governo, quando o incumbente buscasse mais fins pessoais do que republicanos. O'DONNELL (1998) percebeu os riscos da corrupção para os governos, mas elencou um risco ainda maior, que poderia levar não apenas à deterioração, mas ao fim de um Estado: a usurpação, que seria a tomada das competências públicas por agentes privados.

Exemplo de usurpação citado pelo autor seria, exatamente, a compra de votos. Segundo ele, o agente que alicia o eleitor usurpa seu poder de escolher o governante, pois, de fato, o usurpador é quem exerce o voto, por completo. Ele substitui a vontade do usurpado pela sua. Este conceito, embora interessante, não encontra reverberação na Ciência Política, pois a maioria dos estudiosos consideram a compra de votos como uma forma de corrupção eleitoral, como se percebe, por exemplo, em SPECK (2003).

De todo modo, o fenômeno da corrupção eleitoral, aparentemente, também retira incentivos do próprio sistema eleitoral adotado, conforme já pontuado por CHANG (2005) que, expandindo estudo feito por NYBLADE E REED (2008), que formulou os conceitos de *Cheating* e *Looting*, realizou análise inferencial sobre os efeitos da incerteza proporcionada pela alta competitividade da eleição para as câmaras legislativas italianas como causas de corrupção eleitoral.

A hipótese daquele autor era a de que quanto maior a incerteza sobre o sucesso ou derrota eleitoral, maiores seriam os incentivos que um candidato teria para buscar mais recursos do que dispõe para ganhar o pleito de forma lícita. Deste modo, quando há uma clara possibilidade de vitória, ainda que incerta, a corrupção estaria justificada.

Propõe-se, justamente, verificar se os resultados encontrados por CHANG (2005) podem ser replicados no Brasil, onde também são noticiados muitos casos de corrupção.

Não se olvide que este exame já foi elegantemente realizado por BATISTA (2013). Apesar disto, o presente estudo mostra-se relevante pela utilização de outros dados. Caso o resultado alcançado seja semelhante, a teoria que embasou o estudo mostrar-se-á ainda mais robusta. Aquela autora valeu-se de informações retiradas de relatórios da CGU e analisou eleições para Prefeito, enquanto aqui foram utilizados

dados da pesquisa encomendada pelo TSE e realizada pela empresa Checon Pesquisa/Borghi Lowe, sendo analisadas as eleições para Governador.

Para as finalidades deste estudo, serão considerados como indicadores de corrupção os números apresentados na pesquisa encomendada pelo TSE relativos aos casos de compra de votos. Como indicador de competitividade, utilizaremos o mesmo parâmetro utilizado por BATISTA (2013), qual seja, a margem da vitória dos eleitos em relação ao segundo colocado. Dadas as limitações deste trabalho, foi utilizada estatística descritiva, sendo elaborados gráficos de dispersão para verificação de linearidade entre as variáveis e, por fim, foi realizado teste de correlação de Pearson.

2 | ELEIÇÕES E COMPETITIVIDADE

A competitividade sempre foi vista como um dos principais valores de uma democracia a ser fomentada e mantida. EDGEL et al (2015) já afirmavam que diante da impraticabilidade da democracia direta em grupos maiores, a representativa passou a ter nas eleições uma resposta institucional chave para a essência do pensamento democrático: governo do povo, pelo povo.

Tamanha é a importância das eleições que já se realizaram vários estudos sobre seus efeitos para a democracia. EDGEL (2015), inclusive, passou a testar se a realização de eleições (que tem ínsitas em sua natureza a competitividade), por si só, possuía algum efeito democratizante. As hipóteses testadas eram se a realização de eleições democratizavam ou se forneciam legitimização a regimes autoritários, valendo-se de dados coletados sobre pleitos ocorridos desde 1900 até 2012.

Apesar de algumas discrepâncias regionais (os autores apontam que a realização de eleições na Ásia tem pouco ou nenhum efeito nas liberdades civis ou na prevalência do estado de direito), os achados de EDGEL (2015) demonstraram um forte efeito democratizante da manutenção de eleições periódicas, especialmente durante a “terceira onda de democratização”, conforme delimitado por HUNTINGTON (1994).

Diferente não poderia deixar de ser. As eleições são o arranjo institucional necessário para o desenvolvimento da democracia, como já apontavam LINZ e STEPAN (1996), que assim dispuseram:

Segundo, a democracia não pode ser pensada como consolidada até que uma transição democrática tenha sido completada. Uma condição necessária, mas de nenhuma forma suficiente para a complementação de uma transição democrática é a realização de eleições livres e contestadas (na base de uma larga inclusividade de elegíveis ao voto) que preencha os sete requerimentos institucionais para as eleições em uma poliarquia que Robert A. Dahl estabeleceu. Tais eleições não são suficientes, entretanto, para completar uma transição democrática. Em muitos casos (e.g. Chile em 1996) em que eleições livres e contestadas foram realizadas, o governo resultante de tais eleições carecia de poder *de jure* e *de facto* para determinar políticas em muitas áreas significantes porque os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário ainda são decisivamente constritos por um conjunto de

intertravadas “reservas de domínio”, por “prerrogativas” militares ou “enclaves autoritários”.

A literatura atual da Ciência Política aponta no sentido de que a competição funciona como um meio de contenção da corrupção. Essa visão indica que a incerteza eleitoral inibe os políticos de cometerem atos corruptos pois, caso descobertos (e a competição auxiliaria justamente neste monitoramento), podem ser punidos eleitoralmente. Neste sentido, podemos citar a obra de MONTINOLA e JACKMAN (2002), que concluíram que em países onde a competitividade eleitoral era de alguma forma limitada, era provável a ocorrência de corrupção, mesmo em eleições livres e justas.

PRZEWORSKI, STOKES e MANIN (1999), por sua vez, indicam que os eleitores usam seu voto para duas finalidades: escolher os melhores líderes e mantê-los assim, substituindo-os caso deixem de sê-lo. Os autores, ao elencarem os requisitos para que o voto seja assim utilizado, demonstram que a competitividade tem grande papel neste tipo de *accountability*, chegando a atribuir à oposição o papel chave de manter o eleitorado informado sobre a performance dos incumbentes.

Verifica-se, portanto, que a competitividade trazida pelas eleições é uma das facetas que deve ser fomentada, inclusive, como forma de fortalecimento da democracia, combatendo-se todos os meios que possam maculá-la, como a corrupção.

3 | CORRUPÇÃO ELEITORAL

Em MELO (2011), expõe-se que os estudos sobre corrupção, de forma geral, se dividem na análise de três aspectos básicos, a saber: (a) causas, (b) efeitos e (c) conceituação. Esta última é importante para esclarecer, exatamente, o que se entende por corrupção, sua lógica endógena, seus mecanismos e sua dinâmica.

Conforme afirmado por MIRANDA (2018), a conceituação de corrupção, apesar de aparentar se tratar de simples questão semântica, termina por demonstrar alto grau de complexidade, não existindo ainda nenhum conceito unânime sobre o que vem a ser o fenômeno estudado, nem sobre a forma de mensurá-lo.

Para demonstrar esta diversidade conceitual, cite-se, por exemplo, MELO (2011), que entende que a corrupção é a ação de um agente, público ou privado, que, em parceria com outros, violam normas e capturam recursos para si ou para o grupo ou instituição de que ao menos um dos envolvidos faz parte. Já MIRANDA (2018), define:

Corrupção é o pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido

NYABLADE e REED (2008) apresentam dois preceitos interessantes, que serão depois utilizados por BATISTA (2013) para elaboração do conceito de corrupção a ser adotado neste trabalho. Segundo os autores, *looting*, seria a prática de atos ilegais para a obtenção de ganhos pessoais por parte dos incumbentes. Seria o caso, por exemplo, de um político que “vende” a sua influência. Já *cheating*, seria a ilegalidade praticada para finalidades eleitorais, ou seja, seria a “trapaça” praticada por um concorrente com finalidade de (re)eleição. Exemplo deste último é, justamente, a compra de votos.

BATISTA (2013), valendo-se dos conceitos de NYABLADE e REED (2008), assim define corrupção:

corrupção será aqui considerada a transação entre um político e um ator privado, na qual o primeiro transfere um bem físico ou um direito de propriedade ilegalmente para um determinando ator privado, em troca de ganhos materiais ou eleitorais

Sendo a corrupção uma maneira de se macular um certame, tornando-o não livre ou injusto, deve-se buscar combatê-la, evitando que ultime por corroer a democracia. Apesar das dificuldades de mensuração, para os fins deste trabalho, o conceito acima mostra-se adequado por apresentar uma operacionalização mais simples, posto que se pode utilizar como indicador de corrupção os casos percebidos de compra de votos, sendo esta a variável dependente deste estudo, coletados em survey, técnica que, segundo MELO (2018) é a mais utilizada em estudos deste tipo, no Brasil..

4 | INCENTIVOS DA COMPETITIVIDADE À CORRUPÇÃO

KUNICOVA e ROSE-ACKERMAN (2005) discorrem sobre como os sistemas eleitorais podem ser utilizados como obstáculos para corrupção. As autoras explicam que as eleições podem ser utilizadas pelos eleitores para punir candidatos que cometem atos desviados. Sendo assim, os candidatos podem se sentir intimidados a não cometer ilegalidades, pois seu concorrente pode descobrir o desvio e divulga-lo, resultando na perda de voto ou mesmo sanções por órgãos de controle.

Em seus estudos, as autoras esperavam que o sistema de representação proporcional de lista fechada fosse o que mais apresentasse incentivos à corrupção. Porém, seus testes empíricos mostraram que não haveria disparidade entre o de lista aberta ou fechada. Porém, apresentou-se maior tendência à corrupção nos sistemas de representação proporcional do que nos majoritários. Este achado, inclusive, refuta a hipótese de LIJPHART (2003), que sustentava que os sistemas de representação proporcional provocariam menos casos de corrupção. O argumento das autoras para justificar os resultados era a maior dificuldade de monitoramento dos políticos pelos eleitores e pela oposição quando o sistema de representação proporcional é adotado em comparação com o sistema majoritário.

Outro importante fator a ser levado em consideração é o fato de que a competição intrapartidária presente no sistema de lista aberta não é encontrado no sistema de lista fechada. Assim, naquele sistema, além da identificação do eleitor com o partido, há a necessidade do candidato se sobressair pessoalmente dentre os demais, o que, segundo CHANG (2005) também funciona com incentivo à busca por recursos externos, que não sejam destinados ao partido, mas individualmente ao candidato.

BATISTA (2013), por sua vez, apresenta estudo semelhante. Seu trabalho demonstrou que o incentivo maior à corrupção não seria advindo especificamente do sistema eleitoral, mas sim do moderado grau de incerteza do candidato quanto ao seu sucesso eleitoral. Esta hipótese anteriormente corroborada por CHANG (2005) novamente mostrou-se válida, mesmo em eleições majoritárias.

BATISTA (2013), afirma e comprova que quanto maior a margem da vitória, maiores são os casos de corrupção. Apesar da validade desta hipótese (incumbentes com maior apoio eleitoral não se importam em cometer atos corruptos), CHANG (2005) demonstrou que este quadro seria de certeza quanto ao seu sucesso e não de incerteza. Para ele, tanto a certeza do sucesso quanto a certeza da derrota serviriam de incentivo à corrupção.

Em interessante passagem, CHANG (2005) chegou a informar que, ao menos na Itália, a ocorrência de corrupção seria “contagiosa”, posto que, diante da incerteza, os candidatos sentiam-se impelidos a buscar recursos ilegais. Observe-se o excerto:

“A intuição é a de que um legislador vai se prontificar a cometer corrupção se ele prever uma competição com oponentes corruptos, pois é muito difícil para um legislador ser eleito divulgando sua lisura aos eleitores quando seus oponentes estão utilizando meios ilegais de comprar votos. Assim, a corrupção pode ser considerada “contagiosa”, pois um legislador será forçado a ser corrupto se ele fizer campanha em um distrito mais corrupto e, estando os concorrentes em equilíbrio, pode-se esperar uma grande difusão de corrupção” (tradução livre do autor)

Neste contexto, este estudo buscou, além de utilizar outros dados, em outras eleições majoritárias, avaliar se a segunda hipótese de CHANG (2005) se mantém. O resultado esperado é que a incerteza quanto ao resultado (competitividade) tenha correlação negativa com o nível de corrupção percebido. Eis a hipótese deste trabalho:

H1: Quanto menor a margem da vitória, maior será a percepção da compra de votos

5 | DADOS E TESTE EMPÍRICO

A mensuração da variável dependente (compra de votos) não é tarefa das mais simples, pois o próprio fenômeno da corrupção é de difícil observação. MELO (2011) já alertava que os envolvidos nesses atos sempre tentam ocultar a sua realização ou a sua participação. Deste modo, ainda não existe um único indicador capaz de expressar, exatamente, o nível de corrupção em dada localidade. Ainda assim, isto

não deve impedir o seu estudo.

Como apontado por AHMAD (2001), existem três principais abordagens metodológicas para a coleta de dados sobre corrupção, a saber: questionários, levantamento de ocorrências midiáticas e relatórios de agências de controle. Cada um destes métodos apresenta vantagens e desvantagens, porém, todos são vastamente utilizados nos estudos empíricos sobre corrupção.

Para o estudo proposto, foram usados dados da pesquisa encomendada pelo TSE e realizada pela empresa Checon Pesquisa/Borghi Lowe (2014). Foram realizadas 1.964 entrevistas em todo o país no ano de 2014, conforme disponibilizado no site do TSE via painel, utilizando diferentes critérios de segmentação. Participaram cidadãos portadores de título eleitoral de ambos os sexos, maiores de 18 anos, de todos os estados. Utilizaram-se as respostas à questão “*testemunhou ou teve conhecimento de casos de compra de votos nas eleições de 2014?*”

28% dos entrevistados afirmaram que testemunharam ou sabiam da ocorrência de casos de compra de votos. Este relevante número demonstra que em 2014 a compra de votos também teve peso. Pontue-se, também, que este percentual poderia ser ainda maior, pois 8% preferiram não responder e 4% disseram não saber. Em números absolutos, apurou-se o seguinte:

UF	Porcentagem de respostas positivas	Total de entrevistas	UF	Porcentagem de respostas positivas	Total de entrevistas
RS	18%	97	PE	37%	88
PR	21%	86	ES	37%	60
DF	21%	70	SE	37%	68
PI	22%	51	RN	38%	85
SP	22%	99	MT	38%	86
MG	22%	85	PB	39%	101
RJ	23%	105	AM	39%	69
GO	27%	73	CE	43%	95
RO	28%	76	PA	44%	81
BA	29%	73	AL	45%	78
SC	33%	92	AC	48%	23
TO	33%	45	MA	48%	60
MS	35%	81	RR*	71%	17
AP	36%	20			

Tabela 1: porcentagem de respostas positivas, total de entrevistas realizadas em cada estado.

Fonte: Adaptado de BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2015)

Já em relação à média entre os resultados da entrevista sobre a percepção de compra de votos, pode-se observar a seguinte distribuição:

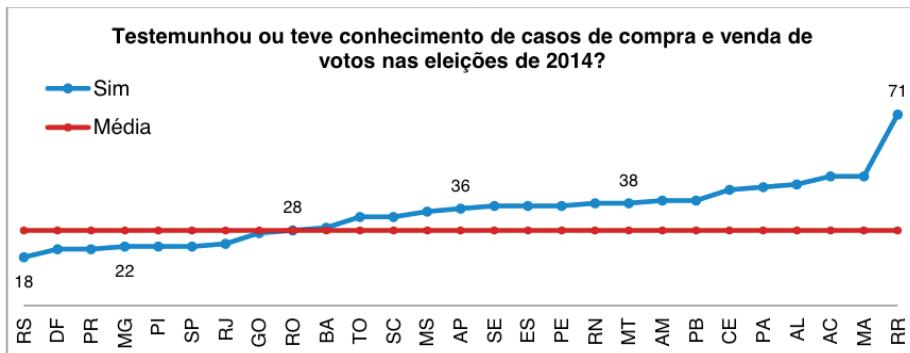


Gráfico 2: média de porcentagens de respostas positivas

Fonte: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2015)

O Estado de Roraima, como mostrado acima, apresentou uma percepção de compra de votos extremamente elevada, o que termina por configurá-lo como um *outlier*, motivo pelo qual, quando dos testes empíricos, ele deve ser desconsiderado para evitar o enviesamento dos resultados.

Não foi ignorado que os dados relacionados à variável de compra de votos podem ser problemáticos. A pesquisa realizada a mando do TSE, embora abrangente, não apresenta um alto número de entrevistados por estado e nem parece guardar algum tipo de proporção entre a quantidade de entrevistas e a população.

Com base nestes números pretende-se verificar se a hipótese de CHANG (2005) estaria correta, no sentido de que quanto maior a competitividade em eleições (competitividade entendida como a menor diferença de porcentagem de votação obtida pelo eleito e o não eleito), maior percepção da compra de votos.

A competitividade, por sua vez, foi mensurada da mesma forma como BATISTA (2013) o fez, ou seja, calculando-se a diferença entre a votação dos eleitos e dos derrotados.

Com relação à variável competitividade, BATISTA (2013), mensurou-a através do cálculo da diferença entre a votação do Prefeito eleito e o segundo colocado (margem da vitória). Neste trabalho também nos valeremos desta forma de mensuração, porém, aplicada às eleições para Governador.

A tabela abaixo mostra os percentuais de votação dos primeiro e segundo colocados no primeiro e segundo turno, além da margem de diferença porcentual entre o primeiro e o segundo colocado, tanto no primeiro, quanto no segundo turno.

UF	1º Turno - % 1º Lugar	1º Turno - % 2º Lugar	Margem - 1º Turno	2º Turno	2º Turno - % 1º Lugar	2º Turno - % 2º Lugar	Margem - 2º Turno
AC	51,29%	30,10%	19,64%	Sim	51,29%	48,71%	2,57%
AL	52,16%	33,91%	18,25%	Não	0,00%	0,00%	0,00%
AM	43,16%	43,04%	0,12%	Sim	55,54%	44,46%	11,08%
AP	42,18%	27,53%	14,65%	Sim	60,58%	39,42%	21,16%
BA	54,53%	37,39%	17,14%	Não	0,00%	0,00%	0,00%

CE	47,81%	46,41%	1,40%	Sim	53,35%	46,65%	6,70%
DF	45,23%	27,97%	17,26%	Sim	55,56%	44,44%	11,11%
ES	53,44%	39,34%	14,09%	Não	0,00%	0,00%	0,00%
GO*	51,00%	31,58%	19,42%	Sim	57,44%	42,56%	14,87%
UF	1º Turno - % 1º Lugar	1º Turno - % 2º Lugar	Margem - 1º Turno	2º Turno	2º Turno - % 1º Lugar	2º Turno - % 2º Lugar	Margem - 2º Turno
MG	52,98%	41,89%	11,09%	Não	0,00%	0,00%	0,00%
MS	42,92%	39,09%	3,83%	Sim	55,34%	44,66%	10,68%
MT	57,25%	32,45%	24,81%	Não	0,00%	0,00%	0,00%
PA	49,02%	47,64%	1,38%	Sim	51,92%	48,08%	3,84%
PB	47,44%	46,05%	1,40%	Sim	52,61%	47,39%	5,21%
PE	68,08%	31,07%	37,01%	Não	0,00%	0,00%	0,00%
PI	63,08%	33,25%	29,83%	Não	0,00%	0,00%	0,00%
PR	55,67%	27,56%	28,11%	Não	0,00%	0,00%	0,00%
RJ	40,57%	20,26%	20,31%	Sim	55,78%	44,22%	11,57%
RN	47,34%	42,04%	5,30%	Sim	54,42%	45,58%	8,84%
RO	35,86%	35,42%	0,44%	Sim	53,43%	46,57%	6,85%
RR	41,48%	37,62%	3,86%	Sim	54,85%	45,15%	9,71%
RS	40,40%	32,57%	7,83%	Sim	61,21%	38,79%	22,42%
SC	51,36%	29,90%	21,46%	Não	0,00%	0,00%	0,00%
SE	53,52%	41,37%	12,16%	Não	0,00%	0,00%	0,00%
SP	57,31%	21,53%	35,78%	Não	0,00%	0,00%	0,00%
TO	51,30%	44,72%	6,58%	Não	0,00%	0,00%	0,00%

Tabela 2: Eleição para Governador em 2014

Fonte: TSE. Planilha de elaboração própria

Uma observação precisa ser feita em relação a estes dados. No que se refere ao estado de Goiás, o TSE anulou a votação recebida por um dos candidatos (Antônio Roberto Otoni Gomide), tratando os votos por ele recebidos como inválidos. Sem estes votos, percebe-se que o vencedor obteve mais de 50% da votação válida no primeiro turno, de modo que não deveria ter ocorrido o segundo turno. Porém, a anulação da votação deste candidato deve ter ocorrido após a realização do segundo turno, tendo a tabela apresentado esta discrepância (um candidato com mais de 50% dos votos no primeiro turno que ainda disputou o segundo turno).

Como se denotou na tabela 2, apenas 4 dos estados onde a eleição foi resolvida no primeiro turno apresentaram alta competitividade, com margem da vitória inferior a 15% e, em apenas um o resultado foi menor que 10%.

Já no segundo turno, a competitividade é marcadamente mais acirrada, como era de se esperar. Em 9 dos 14 estados com segundo turno a margem da vitória foi inferior a 10% no primeiro turno. Em 7 deles a diferença entre o primeiro e segundo

colocado foi menor do que 5%.

Com base nestes dados, realizaram-se gráficos de dispersão utilizando as variáveis corrupção e a margem da vitória, com o objetivo de se verificar a existência de relação linear e qual o sentido da linha de tendência (esperava-se uma tendência negativa, ou seja, mais casos percebidos de compra de votos conforme diminuísse a margem da vitória).

Foram elaborados dois gráficos com os resultados finais das eleições: o primeiro contendo os estados cuja eleição só teve o primeiro turno e outro com os do segundo turno. Como já dito acima, o estado de Roraima foi retirado do gráfico por ser considerado um *outlier*.

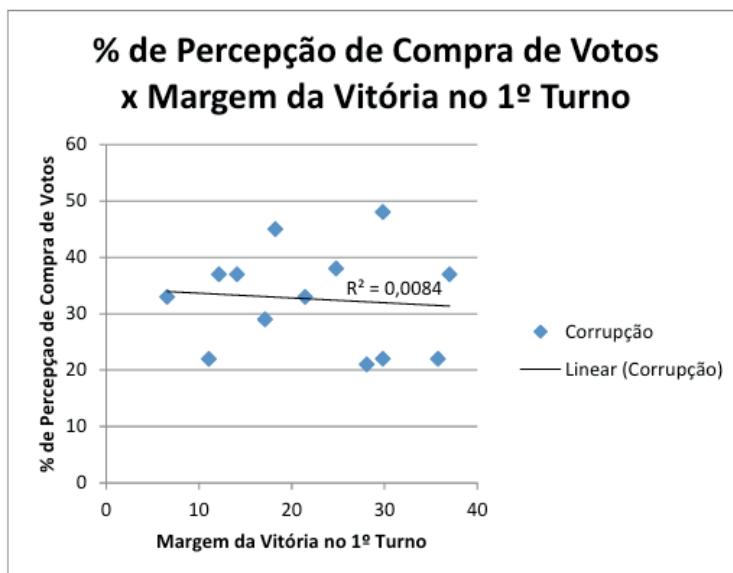


Gráfico 3: Dispersão das variáveis corrupção e margem da vitória no primeiro turno com linha de tendência

Fonte: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2015).

Gráfico: elaboração própria.

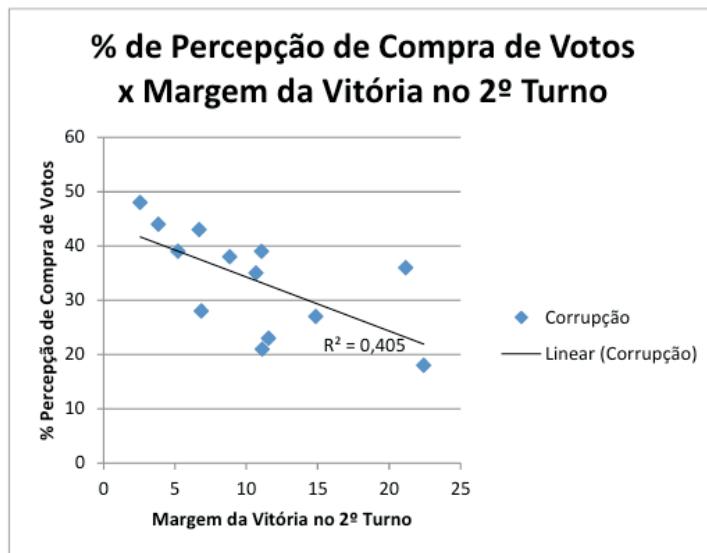


Gráfico 4: Dispersão das variáveis corrupção e margem da vitória no segundo turno com linha de tendência

Fonte: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2015). Gráfico: elaboração própria.

Observou-se a existência de relação linear e ambas as linhas de tendência mostraram-se coerentes com o que era esperado, apresentando-se uma relação negativa entre as variáveis.

Em seguida, realizamos um teste estatístico para verificar a existência de correlação entre as variáveis em duas etapas, uma considerando os estados que só contaram com o primeiro turno, enquanto a outra continha apenas os estados onde houve segundo turno, obtendo os seguintes *outputs*:

	Margem - 1º Turno	Compra de Votos
Margem - 1º Turno	Correlação de Pearson	1 -,092
	Sig. (2 extremidades)	,766

Tabela 4: Correlação - Compra de votos VS margem da vitória (1º turno)^a

a. De Lista N=13

	Margem – 2º Turno	Compra de Votos
Margem – 2º Turno	Correlação de Pearson	1 -,636*
	Sig. (2 extremidades)	,019

Tabela 5: Correlação - Compra de votos VS margem da vitória (2º turno)^b

*. A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

b. De Lista N=13

Observa-se destes resultados uma maior correlação entre a percepção da compra de votos e a margem da vitória quando o pleito foi decidido no segundo turno (e, como vimos, mais competitivo), apresentando uma magnitude moderada e significância estatística no nível de 5%. De fato, quando a eleição contou apenas com o primeiro turno (menor competitividade), além de não haver significância estatística entre as variáveis, a magnitude da correção foi desprezível.

Diante deste cenário, aplicamos um novo teste estatístico ao modelo que considera apenas os resultados do segundo turno, na tentativa de se estabelecer algum indício de causalidade entre as variáveis que possa apontar no sentido da corroboração da hipótese. Vejam-se os resultados:

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,636 ^a	,405	,351	7,6373027

a. Preditores: (Constante), Margem - 2º Turno

Coeficientes^a

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro			
1	(Constante)	44,230	4,371	10,120	,000
	Margem - 2º Turno	-,993	,363		

Coeficientes^a

95,0% Intervalo de Confiança para B

Modelo	Limite inferior	Limite superior
1	(Constante) 34,610	53,850
	Margem - 2º Turno -1,792	-,194

Tabela 6: Resultados do teste de regressão linear

a. Variável Dependente: Compra de Votos

Como se percebe, o R² do modelo informa que 40,5% da variável dependente é influenciado por modificações na variável independente. Além disto, o coeficiente B da variável margem da vitória no segundo turno manteve-se dentro do intervalo de confiança. Tudo isto aponta para a corroboração da hipótese formulada e para a rejeição da hipótese nula.

Entretanto, trata-se, ainda, de mera tendência. Um estudo mais conclusivo necessitaria da inclusão de variáveis de controle, pois o fenômeno estudado (corrupção) é conhecidamente complexo e multicausal e os ímpetos de analisar causalidade nos termos definidos pela literatura (e.g. KELLSTEDT e WHITTEN) geralmente se mostram insatisfatórios, mesmo com o uso de controles. Deste modo, diante das limitações deste trabalho, relega-se a sua expansão para uma futura agenda de pesquisa, mediante a inclusão de variáveis de controle indicadas pela literatura.

6 | CONCLUSÕES

A competitividade, como faceta das eleições, é parte integrante da democracia, devendo ser protegida. Os atos que maculam a justeza e a liberdade dos certames corroem, em última análise, o próprio regime democrático.

A corrupção, por sua vez, possui várias conceituações e abordagens

metodológicas. Porém, esta complexidade não pode inibir a realização de estudos sobre a temática e a busca de suas causas, como o trabalho que aqui foi exposto.

Objetivou-se analisar se a incerteza quanto ao sucesso ou à derrota eleitoral teria o efeito de incentivar os concorrentes a cometer atos de corrupção, como teorizado por CHANG (2005), valendo-se de dados diferentes dos de BATISTA (2013), buscando-se testar a hipótese de que quanto menor a margem da vitória, mais casos de corrupção seriam observados.

Os resultados apontaram a existência de uma linearidade negativa e de uma correlação entre a incerteza/competitividade (representada pela margem da vitória do primeiro lugar sobre o segundo lugar nas eleições para governador) e os casos de corrupção (sendo utilizado como *proxy* a percepção de casos de compra de votos). Além disto, os testes estatísticos demonstraram uma tendência a se confirmar a hipótese, corroborando os trabalhos anteriormente citados.

Não obstante, devido às limitações deste trabalho, aliada às dificuldades inerentes aos estudos baseados em percepção e à complexidade da verificação de relação causal em fenômenos envolvendo a corrupção, define-se como agenda de pesquisa a elaboração de novos modelos, desta feita incluindo variáveis de controle.

REFERÊNCIAS

- AHMAD, N. 2001 **Corruption Perception Indices**: A Comparative Analysis. *The Pakistan Development Review*: 813-830.
- ARISTÓTELES. 2002. **A Política**. Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret.
- BATISTA, M. 2013. **Incentivos da Dinâmica Política Sobre a Corrupção**: Reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28: 87-106.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2015. **TSE Disponibiliza Pesquisa Sobre Eleições 2014**. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-pesquisa-eleicoes-2014>>. Acesso em 20/08/2018.
- CHANG, E. C. C.. 2005. **Electoral Incentives for Political Corruption Under Open-List Proportional Representation**. Cambridge University Press. *The Journal of Politics*. 67 (3): 716-730
- DAHL, R. A. 2005. **Polarização**: Participação e Oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.
- EDGELL, A. et al. 2015. **When and Where do Elections Matter? A Global Test of the Democratization by Elections Hypothesis, 1900-2012***. V-Dem Working Papers, University of Gothenburg, V-Dem Institute.
- HUNTINGTON, S. 1994. **A Terceira Onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática.
- KELLSTEDT, P. M. & WITTEN, G. D. 2015. **Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política**. Tradução da 2ª Edição de Lorena Barberia, Patrick Cunha Silva, Gilmar Masiero. São Paulo: Blucher.
- KUNICOVÁ, J. & ROSE-ACKERMAN, S. 2005. **Electoral Rules and Constitutional Structures as**

Constraints on Corruption. Cambridge University Press. British Journal of Political Science. 35 (4): 573-606

LIJPHART, A. 2003. **Modelos de Democracia:** Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LINZ, J. & STEPAN, A. 1996. **Toward Consolidated Democracies.** Journal of Democracy 7 (2). 14-33.

MELO, C. A. V. 2010. **Corrupção e Políticas Públicas:** Uma Análise Empírica dos Municípios Brasileiros. 01/03/2010. 230f. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco-UFPE. Recife-PE.

_____. 2011. **Elementos Constitutivos e Dinâmica da Corrupção:** Um exercício conceitual. Ariús: Revista de Ciências Humanas e Artes (UFCG). 17: 50-72.

_____, C. A. V. ; MIRANDA, C. C. ; MIRANDA, L. F. V. V. ; MIRANDA, O. R. S.; SILVA, P. H. R.; SILVA, P. S. N.. A Produção Acadêmica Sobre Corrupção na Ciência Política Brasileira: Objetos, Teorias e Métodos. In: **42º Encontro Anual da ANPOCS, 2018, Caxambu-MG.** GT09 - Dinheiro, Interesses e Democracia: A Influência dos Recursos Financeiros no Sistema Político, 2018

MIRANDA, L. F. 2018. **Unificando os conceitos de corrupção:** uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. Rev. Bras. Ciênc. Polít., Brasília, 25: 237-272.

MONTINOLOA, G. R. & JACKMAN, R. W. 2002. **Sources of Corruption:** A Cross-Country Study. British Journal of Political Science 32: 147-170.

NYBLADE, B. & REED, S. R. 2008. **Who Cheats? Who Loots?** Political Competition and Corruption in Japan, 1947-1993. American Journal of Political Science. 52 (4): 926-941.

O'DONNELL, G. 1998. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias.** Revista Lua Nova. 44: 27-54.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. & MANIN, B. 1999. **Democracy, Accountability, and Representation.** Cambridge: Cambridge University Press.

SPECK, B. W. 2003. **A Compra de Votos:** uma aproximação empírica. Opinião Pública. IX (1): 148-169.

A ATUALIDADE DA CATEGORIA MARXIANA DA SUPERPOPULAÇÃO RELATIVA: TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS

Ana Virgínia do Nascimento Moreira

Universidade Federal de Pernambuco, Programa
de Pós-Graduação em Serviço Social
Recife – Pernambuco

RESUMO: O artigo aborda a categoria superpopulação relativa e suas manifestações na atualidade, partindo da crítica da economia capitalista de Karl Marx, para daí compreender o processo de recomposição desta categoria na atual fase do capitalismo. Através do estudo bibliográfico, foi possível chegar às seguintes constatações: a superpopulação relativa se constitui como mecanismo essencial de controle da classe trabalhadora pelo capitalista; a existência desta categoria aparece como uma das maiores contradições deste modo de produção; com o movimento de reestruturação produtiva observa-se uma recomposição da superpopulação relativa, bem como mudanças no mundo do trabalho que recaem sobre a classe trabalhadora, precarizando sua condição de vida.

PALAVRAS-CHAVE: Superpopulação Relativa. Acumulação Capitalista. Reestruturação Produtiva.

**THE PRESENT OF MARXIAN CATEGORY
OF RELATIVE OVERPOPULATION:
CONTEMPORARY TRENDS**

ABSTRACT: The paper addresses the relative overpopulation category and its manifestations in actuality, starting from Karl Marx's critique of the capitalist economy, in order to understand the process of recomposition of this category in the current phase of capitalism. Through the bibliographic study, it was possible to arrive at the following findings: relative overpopulation constitutes as essential mechanism of capitalist control of the working class; the existence of this category appears as one of the greatest contradictions of this mode of production; with the movement of productive restructuring is observed a recomposition of relative overpopulation, as well as changes in the work world that fall on the working class, precariousness of their living conditions.

KEYWORDS: Relative Overpopulation. Capitalist Accumulation. Productive Restructuring.

1 | INTRODUÇÃO

Neste artigo busco aproximar-me dos debates em torno da atualidade da categoria superpopulação relativa, após as implementações de estratégias no processo de reestruturação produtiva do capital. Compreendo que o estudo deste processo é de suma importância para a apreensão da

questão social e suas atuais formas de manifestação, num contexto de agravamento da pauperização da vida do trabalhador, devido as mudanças no mundo do trabalho, uma vez que, o estudo da questão social não deve se dár de forma isolada da totalidade que permeia a realidade. Para realizar tal estudo, partiu-se do entendimento dos pressupostos da dinâmica estrutural do capital e seu processo de acumulação capitalista e composição da superpopulação relativa, bem como da análise do movimento do capitalismo na atualidade.

Sendo assim, procura-se apreender os elementos que compõe a categoria superpopulação relativa em Marx, tendo como ponto de partida “A Lei Geral da Acumulação Capitalista” disposta no capítulo XXIII d’*O Capital* e trazer alguns apontamentos a fim de compreender as estratégias de restauração do sistema capitalista, desde a crise estrutural do capital nos anos 1970 e a recomposição da categoria superpopulação relativa a partir desse processo.

Karl Marx define o conceito de superpopulação relativa em sua obra *O Capital* na metade do século XIX, apontando a concepção sobre a *Lei Geral da Acumulação Capitalista*, que entende a existência de uma superpopulação excedente como condição essencial para a acumulação, mantendo a força de trabalho pronta para ser explorada pelo capital (MARX, 2017). Desta maneira, a acumulação capitalista estaria associada à contradição entre capital-trabalho e deve ser estudada a partir da composição do capital e as modificações ocorridas no fluxo da sua acumulação.

A busca pelo aumento da produtividade, através do aumento do capital constante e decréscimo do capital variável, é o “pontapé” fundamental da acumulação capitalista. Assim, para a realização da acumulação diminui-se a parte do capital variável e investe em meios de produção, elevando os níveis de desemprego e, consequentemente, da pobreza, dando ao capital maior controle sobre a classe explorada.

É parte essencial da acumulação capitalista a geração de força de trabalho excedente. Isto provoca a concorrência entre os trabalhadores por uma vaga no mercado de trabalho, sendo este segmento sobrante denominado de superpopulação relativa, colocado à disposição da exploração pelo capital, quando este necessitar (OLIVEIRA, 2010). Segundo Marx (2017, p. 751) “[...] A superpopulação relativa está sempre presente nos movimentos da oferta e da procura de trabalho. Ela mantém o funcionamento desta lei dentro de limites condizentes com os propósitos de exploração e de domínio do capital”. E continua afirmando que a superpopulação relativa apresenta-se sob as mais variadas nuances. Todo trabalhador faz parte dela, durante o tempo em que está desempregado ou parcialmente empregado (MARX, 2017, p. 752).

O capitalismo vem passando por transformações em seus moldes, que inicia um processo de intensificação da expulsão da massa trabalhadora de seus empregos formais, aumentando o contingente de desempregados, tanto em países periféricos, quanto em países centrais. A crise do capital de 1970 atingiu dimensões globais e suas consequências foram sentidas sobre toda a economia mundial. Diante disto,

o capitalismo assume medidas para a reestruturação produtiva, que vão incidir fortemente sobre a classe trabalhadora, onde no Brasil, houve um aumento crescente do desemprego, da precarização do trabalho, da flexibilização das relações trabalhistas e da informalidade.

De acordo com Maranhão (2004, p. 15) “[...] o aumento atual do desemprego está estreitamente ligado às atuais particularidades históricas da lei geral de acumulação capitalista”. Ainda segundo o autor, as condições postas com a crise global do capital e das estratégias desenvolvidas, levaram a recomposição (ampliada) da superpopulação relativa. Sendo assim, vê-se que o atual aumento do desemprego ocorre devido às mudanças no padrão produtivo e das medidas tomadas para aumentar a valorização do capital. Por fim, no Brasil, a superpopulação relativa, acabaria migrando para atividades superexploradas.

2 | A LEI GERAL DA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA E A SUPERPOPULAÇÃO RELATIVA: UM DEBATE NECESSÁRIO

O capítulo da lei geral da acumulação capitalista de Karl Marx tem por objetivo analisar a influência que o avanço do capital tem sobre o rumo da classe trabalhadora, considerando sua composição e modificações no processo de acumulação. Este conjunto é denominado de *composição orgânica do capital*, e possui dois aspectos: o valor e a matéria. Estas podem ser empregadas de várias formas na indústria ou num mesmo ramo, porém, com composições diferentes, onde se retira uma média dessas composições individuais, denominada de **composição média do capital global** (MARX, 2017).

Marx (2017) afirma que o acréscimo do capital implica no acréscimo da parte variável, ou seja, da força de trabalho. Porém, o capitalismo pode criar estratégias para acelerar seu crescimento, através do aumento apenas do capital constante. Se não necessitar absorver mais trabalhadores, isto irá gerar um aumento da procura de trabalho (pela parte que não foi absorvida), onde mesmo sem aumento desta parte variável, o capital consegue ampliar sua mais-valia, apenas investindo em capital constante e criando estratégias para otimizar o tempo de trabalho dos que estão absorvidos (o que significa o fim do não-trabalho).

Maranhão (2004) afirma que Marx apontou um caminho contraditório na sociedade burguesa, onde o avanço das forças produtivas não necessariamente simbolizaria uma diminuição da condição de pauperismo em que vivia o trabalhador. Quanto mais o trabalhador produz riqueza através da venda da sua força de trabalho que vai se desvalorizando devido às manobras do capital, mais pobre ele se torna. Com a superpopulação relativa isto fica mais acentuado, no processo de empobrecimento da classe trabalhadora diante da riqueza que eles mesmos produziram, sendo uma das características centrais do modo de produção capitalista.

Assim, o capital produz anualmente mais-valia, onde o capital original aumenta todo ano com o crescimento do capital que está funcionando e que ampliou a escala de acumulação no processo dito acima de investimento no capital constante para acelerar a mais-valia. Sendo assim, investiu-se em inovação tecnológica para impulsionar o enriquecimento do proprietário, sem investir em capital variável. Este processo leva a necessidade de acumulação do capital ultrapassar a sua necessidade em absorver força de trabalho e, assim, ocorrer o processo inverso: **a procura da força de trabalho por postos de emprego deve ser maior que a oferta destes postos** (MARX, 2017).

O trabalhador no processo de acumulação do capital, apenas ao vender sua força de trabalho e receber seu salário, poderá se reproduzir como indivíduo social. O capital, do outro lado, absorve estes trabalhadores a fim de obter lucros com o seu tempo de trabalho não pago, ou seja, a mais-valia que segundo Marx (2017) se constitui como a **lei central do modo de produção capitalista**, uma vez que, é através da exploração da força de trabalho desvalorizada, que a obtém (MARANHÃO, 2004).

O processo de produção do capital é composto de alguns mecanismos que determinam a condição da classe trabalhadora, onde com a expansão do capital aumenta-se o número de trabalhadores pobres (assalariados ou não), mesmo que a força de trabalho seja a forma de valorização do capital. Neste processo, o capital cria formas suportáveis para controlar o trabalhador, mas que não eliminam a sua exploração e dependência. Dentre elas, pode-se destacar a elevação dos preços do trabalho, que omite o caráter específico da produção capitalista e que forja uma diminuição da exploração do trabalhador (MARX, 2017).-

Marx (2017) adverte um ponto crucial nesta relação **capital e salário**, pois o aumento dos salários para os trabalhadores simboliza uma diminuição do trabalho não pago que vai para o capitalista, e na existência deste decréscimo que atinge a obtenção de trabalho excedente o capitalista “reage” (MARX, 2017). Limita-se a oferta de aumento de salário para os trabalhadores, buscando manter intacta a reprodução em escala crescente do capital.

Até aqui, Marx (2017) tratou da **fase do acréscimo do capital sem alterar sua composição técnica**, mas ao falar sobre o **decréscimo relativo da parte variável**, ele trará elementos que ultrapassam a parte anterior, no sentido de garantir o aumento quantitativo da acumulação e a concentração de capital. Os fundamentos gerais do sistema capitalista levam a acumulação, através do desenvolvimento da produtividade do trabalho social, que se consolida como ferramenta mais poderosa do processo de acumulação. Ainda de acordo com Marx (2017), a elevação da acumulação ocorre quando o capital tende a diminuir a quantidade de trabalho e fornecer maior quantidade de produtos.

Para manter elevada a acumulação, é necessária equilibrar o grau de produtividade do trabalho com base no tempo em que os *meios de produção*

transformam um produto, com o mesmo (ou maior) tempo que a *força de trabalho* gastaria para produzir este mesmo produto, ou seja, simboliza um investimento no campo tecnológico voltado à indústria, para que haja uma substituição maciça da força de trabalho pelos meios de produção, que constitui um fator determinante para a *elevação da superpopulação relativa*. Marx afirma ainda que a “[...] condição ou consequência a grandeza crescente dos meios de produção, em relação a força de trabalho neles incorporada, expressa a produtividade crescente do trabalho” (2017, p. 734). Ou seja, o aumento do quantitativo dos meios de produção, só ocorrerá com o **decréscimo da quantidade de trabalho**.

Há uma **mudança na composição técnica do capital**, com o aumento dos meios de produção nas fábricas, superior a inserção de força de trabalho. Isso vai refletir na composição do valor, devido a essa alteração no aumento do capital constante e/ou diminuição/estagnação da parte variável, denominado de **lei crescente do capital constante em relação ao variável**, que se confirma nos preços das mercadorias. Neste momento, têm-se que com o progresso da acumulação, há uma diminuição relativa da parte variável do capital.

Com a concentração dos meios de produção e expropriação do capitalista por outro capitalista (monopolização), no processo de acumulação, amplia-se também as transformações na composição técnica do capital, onde se aumenta a parte constante sobre a parte variável, atraindo cada vez menos trabalhadores e aumentando a “expulsão” daqueles que estavam ocupando postos de trabalho (MARX, 2017).

Enquanto aumenta proporcionalmente o capital global, há uma diminuição do investimento em capital variável, onde a força de trabalho passa a ser cada vez menos absorvida. Assim, o processo de centralização citado acima aponta para novas mudanças na composição do capital, e novas formas de reduzir a parte variável (redução relativa) (MARX, 2017).

Marx (2017) pontua ainda as características da população trabalhadora excedente como sendo um produto necessário e a alavanca para a acumulação como condição de existência do modo de produção capitalista e desenvolvimento da riqueza, constituindo o **exército industrial de reserva** que está sempre disponível para ser explorado pelos capitalistas (MARX, 2017).

Os fatores determinantes para a composição do exército industrial de reserva estão na lei geral de acumulação capitalista. Para que se desvalorize a parte variante e explore com mais intensidade, foi necessário criar a superpopulação relativa apta para o trabalho e disposta a assumir as exigências do capital (MARANHÃO, 2004, p. 65).

A superpopulação relativa constitui um dos pilares centrais para a existência do modo de produção capitalista. O termo se refere às capacidades de trabalho da população necessária para realizar a produção no capital, ou quando há um excesso de trabalhadores, que não são “absorvidas”, não se tratando de um descontrole de reprodução dos homens, mas de uma estratégia do capital para manter controlada

a classe trabalhadora, (JÚNIOR, NASCIMENTO, 2013). A existência de elementos nessa superpopulação leva a salários mais baixos, trabalho mais precário e aumento da exploração, o que agravaría a *pauperização dos trabalhadores*.

Sendo assim, os trabalhadores devem estar aptos para ser explorados quando o capital necessitar. Para isto, são criadas estratégias de garantia desta disponibilidade, onde “[...] toda a forma do movimento da indústria moderna nasce, portanto, da transformação constante de uma parte da população trabalhadora em desempregados ou parcialmente empregados” (MARX, 2017, p. 744). O movimento em torno da superpopulação relativa vai influenciar na composição dos salários, uma vez que quanto maior o exército industrial de reserva, mas os salários podem ser desvalorizados.

Fazem parte da superpopulação relativa os trabalhadores desempregados ou parcialmente empregados que podem aparecer em três formas: flutuante, latente e estagnada (MARX, 2017). Em algumas produções, há ciclos em que em alguns momentos os trabalhadores são extraídos em grandes proporções; ora são absorvidos, porém, neste caso, nunca de forma equivalente ao aumento da produção (por causa do investimento em maquinaria), assumindo a forma de *superpopulação flutuante*. Conforme a produção se expande e moderniza, os trabalhadores vão sendo despedidos, com isso, estes trabalhadores tornaram-se superpopulação flutuante, e continuam à disposição do capital.

A *superpopulação latente* ocorre a partir de quando o sistema capitalista domina a agricultura, a procura de trabalhadores rurais. Estes trabalhadores são “trocados” por máquinas e “expulsos” do campo, o que leva ao êxodo rural, onde o trabalhador passa a procurar emprego nas grandes indústrias urbanas, aumentando o contingente da superpopulação relativa nos centros urbanos, pois “[...] seu fluxo constante para as cidades pressupõe no próprio campo uma população supérflua sempre latente, cuja dimensão só se torna visível quando, em situações excepcionais, se abrem todas as comportas dos cais de drenagem” (MARX, 2017, p. 754), rebaixando seu nível salarial, o que acentua sua condição diante do pauperismo.

A terceira categoria de *superpopulação relativa estagnada* constitui a população trabalhadora que realiza alguma atividade totalmente irregular, porém, continua com um reservatório de força de trabalho disponível ao capital, com uma condição ainda mais inferior que os demais trabalhadores, “[...] a superpopulação estagnada se amplia à medida que o incremento e a energia da acumulação aumentam o número dos trabalhadores supérfluos” (MARX, 2017, p. 755).

Com a crise estrutural do capital de 1970, o capitalismo reage com o processo de reestruturação produtiva, que criou novas formas de gerar lucro para o capital, com estratégias que intensificaram a exploração do trabalhador, através da precarização intensa do trabalho. Marx não tratou do conceito de desemprego, mas da categoria de trabalho e de seu condicionamento a ótica burguesa. Bezerra (2016) afirma que a superpopulação relativa trata do que se convencionou chamar de desemprego,

elemento importante para pensar as formas como a categoria vem sendo desenvolvida, uma vez que, segundo a autora, assim como a superpopulação relativa, no contexto atual o desemprego têm se colocado como a forma de controle do capital sobre a classe trabalhadora e, assim, a superpopulação relativa amplia a concorrência entre os trabalhadores, bem como, os afasta de sua consciência de classe.

3 I A RECOMPOSIÇÃO DA CATEGORIA SUPERPOPULAÇÃO RELATIVA

De acordo com Oliveira (2010) a acumulação capitalista ao longo da sua história, desenvolve formas de responder às suas crises. A autora aponta que a partir de 1970, houve a implementação do neoliberalismo nos países centrais, criando planos que priorizavam o crescimento econômico, com foco no mercado, tendo como justificativa a queda no crescimento econômico e aumento do desemprego tanto nos países centrais como nos periféricos, onde “[...] o neoliberalismo, ancorado pela globalização no seu aspecto econômico, expande-se respaldado pela ideia de retomada do crescimento” (OLIVEIRA, 2010, p. 280).

Em 1980 inicia-se um processo de privatização das empresas estatais, com várias fusões a nível global, o que centraliza ainda mais a riqueza, marcando uma nova fase da acumulação capitalista, acarretando a expansão do mercado financeiro. Estas medidas acentuaram a exploração do trabalhador, que deve se tornar cada vez mais produtivo, crescendo a precarização da condição de trabalho e de vida desta classe e, simultaneamente expande a superpopulação relativa.

[...] a superpopulação relativa não é uma categoria monolítica, estável, onde se incluem determinados segmentos de trabalhadores e excluem-se outros. Sua inserção ou exclusão do mercado de trabalho depende dos momentos de crise e/ou de expansão do processo de industrialização, da pressão dos trabalhadores organizados ou, ainda, das políticas governamentais adotadas pelos governos dos diferentes países (OLIVEIRA, 2010, p. 279).

O estudo da superpopulação relativa nos serve para compreender os seus elementos estruturantes diante do movimento da atualidade, sejam por suas características mais universais ou das particularidades de cada região, nos dando elementos para a apreensão do pauperismo e do desemprego na atualidade, principalmente após a crise global de superprodução nos anos de 1970, cujas medidas para saída desta crise, com a restauração capitalista, levaram a alterações no mundo do trabalho.

O desemprego, como parte constitutiva da crise estrutural do capital, simboliza as contradições estruturais deste sistema, no curso da produção. Para Souza (2005) na atualidade, o debate do desemprego está sendo desvinculado da lei geral da acumulação capitalista, onde não se questiona a funcionalidade da superpopulação relativa ao capital, mas criam-se mecanismos para conviver com ela. O autor levanta

a importância de compreender que embora vivemos num momento de introdução de novos elementos da forma como o desemprego vem se expressando na atualidade, este não pode ser entendido desvinculado da teoria de Marx.

Vivemos um mundo em que de um lado observamos o avanço incalculável das ciências e da tecnologia, e do outro temos o crescimento ainda maior da miséria e da pobreza. A crise global do capital acentua esta contradição, onde observamos que no pós-crise os grandes capitalistas aumentaram sua riqueza, modernizando a produção, quando verifica-se um aumento desmedido de desempregados. A relação entre **o processo de produção e a superpopulação relativa no pós-crise**, constituem elementos fundamentais para analisar o fenômeno do desemprego, principalmente num contexto de crescimento desmedido do mesmo, do subemprego, da informalidade e precarização do trabalho (MARANHÃO, 2004; SOUZA, 2005).

Informações da OIT revelam que o mundo convive a partir da década de 90 com cerca de 800 milhões de desempregados ou subempregados, sendo cerca de 40 milhões só nos países centrais. O tempo médio de procura por trabalho e o mundo industrializado se caracteriza cada vez mais pelo desemprego de longa duração. Nos países periféricos o desemprego continua a crescer, embora subestimado pelas estatísticas oficiais e/ou amortecido pelo mercado informal. Para completar o quadro, mais de 1,3 bilhões de pessoas carecem das necessidades básicas e se encontram na indigência; 3 bilhões se encontram na pobreza tendo que subsistir com menos de 2 dólares por dia (MARANHÃO, 2004, p. 61).

Conforme vimos no capítulo 23 d'O Capital de Marx, na medida que cresce a riqueza produzida e apropriada pelo capitalista, avança também a condição de pauperismo do trabalhador, principalmente através do crescimento da superpopulação relativa; na atualidade, este fato não se mostra diferente. Os dados trazidos por Maranhão (2004) apontam para um crescimento da desigualdade social, que reforçam a legitimidade da teoria de Marx.

O Estado de Bem-Estar social keynesiano não conseguiu contornar as contradições da superpopulação relativa nos países centrais, criando estratégias de controle e de reorganização das mesmas como, por exemplo, o gerenciamento da pobreza e do desemprego, que ideologicamente são naturalizados. Traziam por ideia a possibilidade de um capitalismo harmonioso nos países centrais e um país desenvolvimentista na periferia do capital (MARANHÃO, 2004).

Porém, com a crise global e, posteriormente, o processo de reestruturação produtiva como solução para saída desta crise, vê um agravamento das contradições vindas do capital em seu processo de restauração produtiva. Mészáros (2002, apud MARANHÃO, 2004, p. 72) afirma que com a crise global o aumento do desemprego começa a se tornar uma ameaça ao sistema capitalista.

Sobre esta afirmação, Maranhão (2004) pontua a ausência de resultados no processo de restauração do capital baseadas no neoliberalismo, que trouxessem um recorte de aumento do contingente de trabalhadores empregados estariam vivendo uma fase de desconexão entre taxa de lucro e taxa de crescimento.

Assim sendo, a revolução tecnológica da microeletrônica e as transformações na organização do trabalho, bem como a intensa *mundialização financeira* da economia que diminuiu os investimentos no capital produtivo, determinaram a reorganização e o crescimento de uma *superpopulação relativa* para o capital. O caráter histórico peculiar da atual recomposição da *superpopulação relativa* para o capital reside no fato de ser um processo mundial que atravessa todas as economias capitalistas, e cujos modos de enfrentamento, certamente não apontam para uma reabsorção da massa de desempregados pelo mercado de trabalho, em um futuro próximo, à moda welfareana. Ao contrário, as estratégias políticas de direcionamento da economia, desenvolvidas atualmente pelo capital, apontam para um horizonte de ampliação das *populações supérfluas* (MARANHÃO, 2004, p. 73).

A globalização do capital possibilita a disseminação da ideologia dominante, alinhando direcionamentos em relação ao tratamento dos dados aos trabalhadores, como por exemplo, em relação aos direitos trabalhistas, através do Estado. Cria-se ainda novas exigências em relação ao trabalhador, para que este esteja mais qualificado, reconfigurando a superpopulação relativa.

Essa reconfiguração da superpopulação relativa traz impactos políticos e econômicos que possibilitam a recomposição da taxa de lucros. Para isto, foram criadas algumas estratégias, como o rebaixamento dos salários, enfraquecimento da representatividade dos sindicatos e das lutas dos trabalhadores, além de reformas neoliberais que afetam o campo dos direitos, com a flexibilização do trabalho e das legislações trabalhistas (MARANHÃO, 2004). Isto tem forte influência na condição da classe trabalhadora, com o agravamento do pauperismo, desemprego, criminalidade – desemprego duradouro.

Para os países periféricos, como o Brasil, que tiveram uma transição tardia ao capitalismo, mediada pela colonização de exploração e pelo modelo de produção escravistas, que por sua vez, nunca desfrutou de uma seguridade social ampla e universal, os efeitos da recomposição de uma *superpopulação relativa* e o aumento da “população supérflua” trazem contradições ainda mais devastadoras para a condição de vida e trabalho da classe trabalhadora (MARANHÃO, 2004, p. 76).

A condição subalterna brasileira em relação a economia mundial, segundo Maranhão (2004), é um fator influenciador na constituição da nossa superpopulação relativa. Isto indica um rebaixamento da condição de vida do trabalhador, que fica disponível para ser absorvido pelo mercado, aceitando quaisquer condições de trabalho superexplorado, ou partem para as atividades informais. O autor ainda traz elementos para pensar as novas características impostas no mercado de trabalho, com o trabalho precário e desprotegido, trabalho informal, diminuição dos salários em ambos os espaços, regime de trabalho mais flexível. Nestes moldes, o trabalhador é inserido num movimento brusco em que ora está desempenhando atividades formais e mais precárias, ora desempenha atividades informais e/ou temporárias, onde neste último caso, ele faz parte da reserva variável do capital.

A condição de pauperização atinge o trabalhador desvalorizado através da existência de uma superpopulação relativa, seja ele empregado ou desempregado,

pois seus salários vão ser reduzidos apenas para o necessário a sua subsistência, e tem-se ainda a precarização da vida do trabalhador em qualquer instância.

Devido à crise global do capitalismo, temos um movimento reverso do que ocorria de absorção da massa desempregada, devido a estagnação pós-crise, que criou uma massa supérflua, ocupando outros espaços: o informal. A previsão de Maranhão (2004) para a superpopulação relativa é dura: nos países periféricos, formam-se uma grande aglomerado de trabalhadores disponíveis ao trabalho, mas provavelmente não serão reabsorvidos pelo mercado. Para o autor, considerando todos os avanços tecnológicos, o direcionamento político e econômico do capital financeiro, principalmente nos países periféricos, a superpopulação relativa que mais cresce é a denominada estagnada por Marx, pela falta de possibilidades dos indivíduos retornarem ao mercado de trabalho.

O processo de desregulamentação do trabalho dificulta ainda mais a absorção do trabalhador a cargos formais no ciclo produtivo de mercadorias, e sem emprego e, consequentemente, sem salário “fixo”, há um comprometimento do poder de consumo básico.

Oliveira (2018) aponta a relação entre a precarização no mundo do trabalho e a superpopulação relativa, de acordo com os elementos postos na conjuntura de reestruturação produtiva. A classe trabalhadora integrante da superpopulação relativa sofreria, então, um processo de precarização, como estratégia para “obrigar” o trabalhador a aceitar as “novas” condições impostas de intensificação do ritmo de trabalho e de salários mais precários.

Assim, segundo Oliveira (2018) a classe trabalhadora estaria sujeita a uma superexploração do trabalho, com aumento da intensidade da produção e da jornada de trabalho. Estes elementos segundo a autora são cruciais para pensar a ampliação da superpopulação relativa, como elemento necessário para a mundialização do capital, uma vez que, esta ideia corrobora com a articulação entre **trabalho e questão social**, onde a relação entre desemprego e superpopulação relativa manifesta-se nas formas de trabalho precarizado.

As atuais mudanças no mundo do trabalho vieram a intensificar a exploração da força de trabalho, bem como, desvalorizá-la. Nestes moldes, se legitima a superpopulação relativa e desvalorização da força de trabalho, somado aos intensos ataques no campo dos direitos, como a recente reforma na legislação trabalhista e da previdência no Brasil, que favorecem a precarização, flexibilização do trabalho e o agravamento da pauperização da vida do trabalhador.

4 | CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O capitalismo estabelece formas de controlar o “tamanho” da sua superpopulação relativa, ou seja, se haverá maior ou menor absorção da parte variável, de acordo com

o momento que o capitalismo estará vivenciando. Aqui está o ponto crucial que define a contradição da Lei Geral de Acumulação Capitalista, pois, embora o capitalismo idealize eliminar os trabalhadores de suas fábricas, necessita dos mesmos para realizar sua mais-valia, e na impossibilidade de “livrar-se” destes trabalhadores, diminuiu ao máximo a existência dos mesmo dos postos de trabalho. A categoria superpopulação relativa, possibilita ao capital um maior controle sobre a classe trabalhadora, na mesma proporção em que sua existência acentua a pobreza da mesma.

As medidas tomadas no movimento de reestruturação produtiva levaram a um aumento do desemprego e de condições para precarização do trabalho, que consequentemente proporcionam um aumento da miséria e da pobreza da classe trabalhadora. A categoria marxiana de recomposição da superpopulação relativa, pode ser utilizada para explicar a atual fase do capitalismo, pós-crise estrutural, que levou a um aumento do desemprego, da precarização e flexibilização das relações e condições de trabalho.

Na atual fase do capitalismo, em destaque os países periféricos, a exemplo do Brasil, o desemprego aparece como elemento formador do exército industrial de reserva que, conforme Bezerra (2016), se constitui como subcategoria da superpopulação relativa, se atenua como mecanismo essencial para pressionamento dos trabalhadores, para que estes se sujeitem às condições de trabalho postas.

De acordo com Júnior e Nascimento (2013), o desemprego crescente simboliza uma ofensiva a classe trabalhadora, devido ao aumento dessa superpopulação relativa, mesmo com o argumento utilizado da implementação de formas alternativas de trabalho flexibilizado, que na verdade, reforçam a precarização do trabalho. Neste contexto, temos uma redução da qualidade de vida da parte da força de trabalho empregada, assim como a permanência de grandes obstáculos para a continuidade de sua reprodução social.

Este pressionamento tenciona os trabalhadores a sujeitar-se às novas formas de trabalho, e isto influí diretamente sobre sua condição de vida. Além disso, intensifica a exploração laboral e diminui o investimento na contratação de força de trabalho. Ou seja, há aumento da superpopulação relativa, da precarização do trabalho e da miséria da classe trabalhadora, o que demonstra um aumento da pobreza e reflete sobre as expressões da questão social.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, Angélica Luiza Silva. **O desemprego e as políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2016. 228 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Centro de Ciências Sociais Aplicada, Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE.

BOSCHETTI, Ivanete. **Tensões e Possibilidades da Política de Assistência Social em contexto de crise do capital**. Argumentum, v. 8, n. 2, p. 16-29, 2016.

JÚNIOR, Adilson Aquino Silveira; NASCIMENTO, Clara Martins do. **Desemprego crônico e superpopulação relativa: apontamentos a partir da crítica da economia política.** Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 12, n. 1, p. 20-32, 2013.

MARANHÃO, Cézar Henrique Coelho. **Crise do capitalismo, recomposição da superpopulação relativa e os programas de assistência social: uma reflexão crítica sobre as determinações e estratégias de combate à pobreza.** 2004. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

MARX, Karl. **A lei geral da acumulação capitalista.** In: MARX, Karl. O capital: crítica da economia política. - 35^a ed. - Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, I (2), 2017. p. 713- 824.

MOTA, Ana Elizabete. **Superexploração: uma categoria explicativa do trabalho precário.** A segurança social é sustentável: trabalho, estado e segurança social em Portugal. Lisboa: Bertrand, 2013.

OLIVEIRA, Vivian Lúcia Rodrigues de. **A precarização do trabalho na contemporaneidade.** Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social, v. 1, n. 1, 2018.

OLIVEIRA, Ednéia Alves de. **Superpopulação relativa e nova questão social: um convite às categorias marxianas.** Revista Katálysis, v. 13, n. 2, p. 276-283, 2010.

SOUZA, Davisson de. **A atualidade dos conceitos de superpopulação relativa, exército industrial de reserva e massa marginal.** Cadernos Cemarx, v. 1, n. 2, 2005.

PROBLEMAS EPISTEMOLÓGICOS NAS TESES DE CIÊNCIAS HUMANAS NO BRASIL

Rodrigo Dutra Gomes

Universidade Federal de Pernambuco,
Programa de Pós-Graduação em Geografia,
Recife – Pernambuco.

* Esse texto foi primeiramente publicado em inglês sob o título *The theoretical-methodological construction of theses and dissertations and their epistemological problems* em Anais da Academia Brasileira de Ciências [online]. 2019, vol.91, n.1, e20171020. ISSN 0001-3765. <http://dx.doi.org/10.1590/0001-3765201920171020..>

RESUMO: Este ensaio discute o problema da falta de diálogo entre teoria/empiria na construção da estrutura teórica das dissertações e doutorados em Ciências Humanas no Brasil. Santos (2000) observou esse problema, que persiste em nível nacional. A proposta é apresentar a questão e sugerir que a relação entre teoria / realidade empírica deve ser referenciada na problemática da pesquisa. São essas questões específicas de pesquisa, advindas da problemática, que definirão as limitações, fatores, agentes, processos e estruturas que serão estudadas. A relação entre a construção dos referenciais teóricos com problemas específicos permite avanços teórico-metodológicos, adaptando a leitura da teoria geral às situações empíricas. Essa apropriação gera tanto direções metodológicas de como tratar o empírico quanto os entendimentos que serão utilizados na discussão dos resultados. O confronto e discussão dos resultados sugerirão

afirmações, questões e novas percepções para a teoria.

PALAVRA-CHAVE: Teoria / empírica; o método; questão de pesquisa.

EPISTEMOLOGICAL PROBLEMS IN THE HUMAN SCIENCES THESES IN BRAZIL

ABSTRACT: This essay discusses the problem of the lack of dialogue between theory/empirical reality in the construction of the theoretical structure of dissertations and doctorates in Human Science in Brazil; taking Geography as an example, Santos (2000) observed this problem, which persists at the national level. The proposal is to present the question and to suggest the relationship between theory/empirical reality coming of the dialogue with specific research questions. It is these research questions that will define the limitations, factors, agents, processes and structures that will be studied. The relationship between the construction of the theoretical references with specific problems allowing theoretical-methodological advances, thus adapting the reading of the general theory to empirical situations. This appropriation generates both methodological directions for how to treat the empirical and the understandings that will be used in the discussion of the results. The confrontation and discussion of the results will

suggest affirmations, questions and new perceptions for the theory.

KEYWORDS: Theory/empirical; the method; research question.

INTRODUÇÃO

O deficiente diálogo entre teoria e empiria é um dos principais problemas epistemológicos que tenho observado nos trabalhos de dissertação e tese em Ciências Humanas no Brasil; confirmado em leituras e participação em bancas. Isso não quer dizer que é um problema específico do Brasil, esse é apenas o nosso campo direto de vivência, atuação e observação imediata. Essa deficiência necessariamente gera lentidão nos desenvolvimentos teóricos e metodológicos – apesar do crescimento na implantação de novos programas de pós-graduação. Buscando compartilhar tal percepção fiz esse relato preliminar do problema e da discussão em busca de sua solução.

Em um conhecido vídeo no campo da Geografia (“O Papel Ativo da Geografia: um manifesto”) o professor Milton Santos (ganhador do prêmio Vautrin Lud, condizente ao Nobel em Geografia), já destacava a persistência e generalidade deste problema. No vídeo reclama que a epistemologia na Geografia Brasileira não é adequadamente ensinada nas pós-graduações o que impede os alunos de realizarem adequadamente seus trabalhos. Mesmo se referindo à Geografia, a problemática apontada foi também observada numa prévia pesquisa que realizamos sobre dissertações e teses em História, Sociologia, Economia, Política e Antropologia nas Bibliotecas digitais de Teses e Dissertações da UNICAMP, USP e UFPE. O problema também destacado pelo autor diz respeito à desconexão entre os discursos trazidos pelo ‘referencial teórico’ e as questões empíricas das pesquisas, restringindo o desenvolvimento das propostas teórico-metodológicas e conteúdo e discussão dos resultados alcançados. Na ocasião o eminent geógrafo enfatizou que apesar de bem escrito o ‘referencial teórico’ poderia muito bem deixar de ser redigido, justamente por não conseguir ultrapassar o discurso genérico e contextual dos temas. Essa desconexão torna as discussões sobre o empírico restritas, visto que as discussões propostas ao longo do trabalho não conseguem dialogar, refletir e realizar considerações sobre as especificidades dos resultados alcançados. Os capítulos, mesmo discorrendo sobre temas relacionados com a questão, muitas vezes não se comunicam. O trabalho não consegue formar um ‘corpo argumentativo’, onde cada capítulo deveria adequadamente complementar e se conectar aos entendimentos dos outros e dar uma direção de inquérito do empírico.

Como Santos (2000) coloca “o trabalho da proposição da ‘grande teoria’ (...) tem que ser sempre sucedida pela produção de uma ‘teoria menor’ que apenas é produzida a partir das situações empíricas, a um nível menor... a partir daí começa-se a trabalhar”. Ora, quem intermedia a relação teoria-empiria (em âmbito “menor”) são justamente as questões específicas que tratarão a pesquisa de determinado problema (seja empírico ou teórico); ou seja, a problemática. Neste movimento, nota-se que

este problema de descolamento entre teoria e empiria, destacado por Santos há 19 anos, é muito decorrente do não diálogo entre a construção e desenvolvimento teórico e metodológico com as problemáticas das pesquisas. São as problemáticas quem discernirão as situações específicas à serem estudados do problema empírico (ou teórico, se for o caso); são estas questões específicas que vão testar a adequação e capacidade das teorias em explicar e interpretar as situações singulares da realidade.

Considerando esse contexto, pretende-se, nesta nota de pesquisa, compartilhar as discussões que tem sido realizadas no grupo de pesquisa (Epistemologia e História do Pensamento Geográfico – GEHPEG - UFPE) sobre como possivelmente resolver tal questão; no caso, apresentando o papel do problema e problemática das pesquisas na construção do referencial teóricos dos trabalhos, justamente para estreitar a relação teoria-empiria na construção das pesquisas. Busca-se oferecer considerações básicas para auxiliar a construção teórico-metodológica dos trabalhos. Esse ensaio é um relato feito a partir da vivência e experiência na leitura de dissertações e tese, e observação e participação em bancas. Com isso, neste texto, eximiu-se em citar diretamente dissertações ou teses específicas que detém os problemas que serão discutidos. Apesar de ser fácil encontrá-las, busca-se evitar constrangimentos. E, apesar dessa falta na exposição de ‘dados brutos’, espera-se que, se a questão é tão frequente quanto se está sugerindo, então não será difícil de ser reconhecida pelos colegas; além disso os exemplos genéricos que serão utilizados pretendem expressar esses dados ‘ocultos’.

O texto está organizado: - primeiramente apresenta-se a relação teoria-empiria como intermediada pelo problema e, principalmente, pela problemática das pesquisas; - depois discute-se como problema-problemática podem direcionar a construção do referencial teórico; - realiza-se, por fim, considerações sobre a construção do caminho teórico-metodológico a partir das problemáticas, ou seja, sobre como as discussões teóricas podem decorrer em atitudes metodológicas, de “como” se estudar o empírico. Não se pretende construir um modelo, ou de entendimento, sobre a relação teoria-empiria, mas principalmente problematizar e discutir a prática da construção dos referenciais teóricos, e disso, incentivar um mais robusto desenvolvimento teórico nos trabalhos de pós-graduação.

A RELAÇÃO TEORIA-EMPIRIA A PARTIR DO PROBLEMA E PROBLEMÁTICA

A relação Teoria e Empiria é geracional, qualquer manual de metodologia científica lembra isso (BUNGE, 1980, Goode and Hatt, 1979, LAVILLE & DIONE, 1999). Caso não haja diálogos entre eles a estagnação epistemológica torna-se inevitável. Sendo geracional, pode-se então dizer, simplesmente, que o descompasso teórico na construção dos referenciais teóricos das teses e dissertações se deve à falta de congruência na construção deste discurso com o empírico tratado em cada trabalho – e vice-versa. Na pesquisa o referencial teórico apresenta uma ontologia

da concepção da realidade e uma prévia epistemologia como forma de identificar, selecionar, essa realidade:

"The slowly emerging conceptual apparatus of the theory soon starts defining its own problems, and earlier problems, facts, and observations are either forgotten or pushed aside as irrelevant. This is an entirely natural development, and quite unobjectionable. (...) A comprehensive theory, after all, is supposed to contain also an ontology that determines what exists and thus delimits the domain of possible facts and possible questions. The development of science agrees with these considerations" (Feyerabend, 1993, 155).

"*A theoretical system is a way of organising problems.* All facts collected, all the analysis of these facts, [and] even the perception of the data themselves are ordered within some sort of theoretical framework (Goode and Hatt, 1979, p.31). (...) On the other hand, facts are also productive of theory: (1) facts help to initiate theories; (2) they lead to the reformulation of existing theory; (3) they cause the rejection of theories which do not fit the facts; (4) they change the focus and orientation of theory; and (5) they clarify and redefine theory (Goode and Hatt, 1979, p.08). (...) Facts, then, become a stimulus to the redefinition and clarification of theory even when they are in conformity with it. This process leads in turn to the reformulation of t, theory and the discovery of new facts" (Goode and Hatt, 1979, 16).

Nas pesquisas o empírico (ou o escopo teórico para pesquisas teóricas) refere-se, não somente ao local, ou área de estudo, mas à seleção de aspectos, fatores, processos e elementos de determinado problema, discutido em termos de área, ou processos espaciais. Definidos as áreas, temas etc é o problema e a problemática que especificará o contexto do que será tratado, delimitando o escopo, a abrangência e os assuntos de inquérito de determinada realidade, ou tema. Ou seja, o empírico é uma das fundamentais referências no estabelecimento do *problema* e da *problemática* a ser tratado em determinada estudo, ou de determinado tema – complementado com o escopo teórico, que oferecerá o filtro para o discernimento desse empírico. O problema e a problemática das pesquisas é esse ‘empírico’ que deve guiar as reflexões teóricas. E estas, por sua vez, num movimento geracional, irão cada vez mais encorpar os entendimentos e formas de se perceber e abordar esse empírico.

A boa ou mal definição do problema e da problemática das pesquisas é um dos principais procedimentos que ajudam a estreitar, ou dificultar, a relação entre teoria e empiria; e dessa forma, estreitar a relação entre o discurso do referencial teórico e os direcionamentos metodológicos e resultados empíricos dos trabalhos. É a especificidade do problema e da problemática levantada que guiará o pesquisador no inquérito teórico, na construção do referencial teórico – e que, por sua vez, oferecerá elementos para ‘como’ (método) tratar o fenômeno empírico.

SOBRE PROBLEMA E PROBLEMÁTICA: A CONSTRUÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO

O problema é a questão genérica que guia a pesquisa, e a problemática é o quadro, o contexto discernido, no qual a pesquisa situa esse problema. O desenvolvimento da

pesquisa tem o problema como direção central, mas é a problemática quem definirá os limites, os fatores, os agentes, os processos e estruturas etc que serão estudadas, bem como já dará pistas sobre a abordagem teórica e metodológica que poderá ser escolhida para o seu tratamento. Sendo um ato arbitrário e ocasional, no sentido de ser influenciado pelo arcabouço prévio do pesquisador, grupo de pesquisa e pela ocasião da ocorrência de problemas ou da percepção deles, a definição da problemática é que guiará a construção do quadro teórico, metodológico e técnico para o tratamento do problema. Neste sentido, é a problemática quem delimita o escopo, os focos, as direções de tratamento de determinado problema. E são diversas as visões possíveis de seleção de aspectos de um mesmo problema.

Para exemplificar, se considerarmos como problema as repercussões da expansão urbanas sobre as áreas rurais em uma cidade, a problemática em relação a essas repercussões podem ser diversas e direcionarem a pesquisa para caminhos diversos. Caso se problematize em termos de impactos nos sistemas biofísico-ambientais, então aspectos como desmatamentos, poluição e assoreamento de rios e córregos, diminuição da biodiversidade, erosões, pressão sobre nascentes etc poderiam ser requisitados – a categoria bacia hidrográfica, ou paisagem, ou o modelo-conceitual geossistema poderiam ser requisitados para tal tratamento (Christofoletti, 1999). Mas, por outro lado, caso o enfoque fosse geoconômico então a problemática giraria em torno de questões como valorização do espaço, agentes imobiliários, loteamentos de áreas, refuncionalização de áreas, infra-estrutura urbana, plano diretor, planejamento espacial, poder público etc – a categoria de espaço, os métodos estruturalista e funcionalista, por exemplo, poderiam ser utilizados (Harvey, 1973). Ou ainda, caso o enfoque fosse humanístico, então as questões seriam entorno das repercussões nas experiências das pessoas, nas percepções e vivências das transformações, nas memórias, no cotidiano, nas rotinas, atitudes etc – a categoria lugar e o conceito de mundo vivido poderiam ser requisitados para tal inquérito (Buttimer, 1982). Apesar de pertencerem a um mesmo problema genérico, é a problemática quem dará o escopo e a direção de condução das reflexões, bem como ajudará a sugerir as abordagens que o pesquisador, ou grupo, poderá, ou não, arbitrariamente escolher. Apesar de referirem-se ao mesmo problema, e muitas vezes, informações específicas se repetirem, são três pesquisas diferentes, com focos diferentes, logo, utilizando leituras, teorias, métodos e técnicas diferentes. É essa diferença, na problemática, que deve guiar a construção do referencial teórico (das leituras e reflexões), podendo seguir qualquer direção possível de tratamento da realidade ao elaborar-se pela problematização.

Quando o referencial teórico é construído sem a referência da problemática as leituras e reflexões muitas vezes se tornam desfocadas, e erram de ‘escala’, no sentido de se tornarem amplas, ora focando em categorias, noções e entendimentos ligado ao problema, ora focando em assuntos ligados aos temas, mas discorridos em termos amplos. Mas há muito pouco diálogo com a problemática, que são as condições

específicas selecionados no problema empírico ou teórico. Ou seja, muitas vezes os problemas e problemáticas estão satisfatoriamente postos, mas o desenvolvimento da leitura foca-se num discurso inadequado para o escopo destacado. Isso decorre, por um lado, num enfoque amplo e discursivo da temática, das categorias, conceitos, mas não se consegue diretamente dialogar estas temáticas, noções e conceitos com as questões específicas da pesquisa, bem como, como se estudá-las a partir das reflexões destas categorias, conceitos etc, e neste sentido avançar na construção teórico-metodológica. Isso é justamente o que caracteriza a distância entre teoria e empiria; pois, não é o empírico que traz para a teoria as especificidades, as singularidades, as idiografias que devem ser universalizadas (ciência), sintetizadas (dialética), interpretadas (hermenêutica)?

Se tomarmos o problema das repercussões da expansão urbana sobre áreas rurais e suas três possibilidades de problemática, no primeiro caso, pelo enfoque ambiental, o que se observa nos trabalhos é o discurso do referencial teórico discorrendo sobre a noção de bacia hidrográfica, sobre a noção de Paisagem (história, concepções), sobre as propostas russas e francesas dos geossistemas, sobre os impactos da urbanização no ambiente etc; mas tudo em termos genérico e de apresentação das noções, abordagens e o problema em geral. Contudo, pouco se fala sobre “como” a noção de bacia hidrográfica, ou conceito de Paisagem, ou proposta geossistêmica, podem ser usados para se pensar a problemática específica tratada. Ou seja, as abordagens, conceitos, noções etc precisam tangenciar a reflexão e discurso para a leitura da realidade específica que se quer estudar; e não ficar num movimento discursivo genérico. Assim, teríamos como inquérito mais adequado a partir das perguntas: como a noção de bacia hidrográfica pode ser pensada para se estudar as repercussões ambientais da expansão urbana (fenômeno que não se limita a uma bacia)? Como o conceito de Paisagem pode oferecer elementos para se pensar e operacionalizar os impactos ambientais, a poluição de rios, erosão, diminuição da biodiversidade, pressão sobre nascentes etc? Como as propostas geossistêmicas (sob forte influência naturalista), suas noções e entendimentos, podem se adequar ao estudo das repercussões ambientais da expansão urbana? Como a abordagem humanística, o conceito de mundo vivido etc podem ser usados para se estudar as repercussões da urbanização nas áreas rurais? O mesmo pode ser entendido em termos de abordagem geoeconômica (pelos noções planejamento, espaço, abordagem estruturalista e funcionalista). Ou seja, como essas abordagens, teorias, conceitos, métodos podem adequar sua leitura e forma de estudar a realidade às questões específicas de uma pesquisa?

Na relação teoria-empiria o problema é, assim, o pano de fundo que guia a pesquisa, mas é a problemática quem dará as direções do inquérito teórico, de aproximação específica com o empírico (ou questão teórica). É bem definido e se guiando pela problemática que a discussão teórica ampla se estreita com a realidade empírica e pode melhor oferecer elementos para se construir uma forma, um método,

de se abordar aquela realidade. Torna-se, então, simplesmente possível que a discussão teórica ofereça elementos e direções metodológicas de como se tratar aquele empírico.

O MÉTODO: A CONSTRUÇÃO DA RELAÇÃO TEORIA-EMPIRIA: O CAMINHO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Tomando a problemática como referência, para que a discussão teórica ofereça elementos para se estudar o empírico é necessário que as leituras e reflexões de uma pesquisa esteja constantemente conversando com informações das saídas de campo. É desse diálogo que se extrai formas e maneiras de se estudar os fenômenos: o método. Observa-se em muitas pesquisas de mestrado e doutorado a leitura e construção de um referencial teórico elaborado antes das saídas de campo, ou seja, elaborado antes de um contato mais estreito com a parte empírica dos trabalhos. Sugerimos que o contato com a área de estudo seja constante e desde o início da pesquisa, pois é neste movimento de confronto entre pesquisa teórica e realidade empírica que deve ser construído o arcabouço teórico – acontecendo no início, meio e final da pesquisa. É claro que na etapa final da pesquisa esse movimento cessa tendo a ‘última saída de campo’ como ação derradeira, e daí encerrar o trabalho. O que se está aqui destacando é a necessidade da construção teórico-metodológica dos trabalhos se dar em diálogo com o empírico. Apesar da pergunta geral da pesquisa já guiar as leituras e elaborações, são os elementos empíricos, sob a referência da problemática, quem trarão os assuntos específicos para serem confrontados e refletidos pela teoria para criar a base para a construção do argumento. Na construção teórico-metodológico a problemática é o apoio para se extrair no empírico os aspectos específicos atualizados, que no início da pesquisa não eram conscientes, forçando a teoria geral a ir realizando novas proposições para lhe dar com os fenômenos observados, e neste sentido, durante a construção dos trabalhos, ir avançando no movimento de teste da teoria e da capacidade adaptativa de suas proposições. É estreitando a relação entre teoria e empiria que a construção teórico-metodológica pode avançar em suas proposições.

Mesmo se adotando uma teoria prévia, ou não, o caminho teórico-metodológico se dá justamente no movimento de construção, de costura teórica com a singularidade do empírico, oferecendo formas de se ler os fenômenos. A organização dos capítulos, bem como suas conexões, é fundamental para que este movimento ocorra. As discussões dos capítulos têm que se complementarem de forma propositiva, direcionada à leitura das questões da pesquisa (e não discursiva sobre as temáticas em geral). Um capítulo deve diretamente sugerir e se apoiar no outro e, principalmente, propondo e oferecendo meios, direções, para se estudar a realidade. A adaptação de conceitos, noções e proposições da teoria geral para com os fenômenos trazidos pelo empírico faz parte deste movimento. A extração de formas de se estudar aquela realidade a

partir destas adaptações é o passo reflexivo seguinte, caracterizando justamente o movimento de reverter as considerações teóricas em atitudes metodológicas, para “como” se estudar os fenômenos – ou seja, o método. Em diálogo com as questões específicas (empíricas) das pesquisas, a discussão teórica então se reverterá em método ao discorrer sobre sentidos, agentes, aspectos estruturais e processuais, classificar, discernir escalas e domínios de interação etc, ou seja, apresentar uma explanação geral adaptada e voltada à leitura das questões específicas da pesquisa.

É justamente estas informações, estes aspectos, que depois referenciarão o diálogo com os resultados da pesquisa. A construção teórico-metodológica, influenciará, assim, tanto na obtenção, quanto na discussão dos resultados – e nesta direção, adequadamente servindo de ‘referencial teórico’ para as discussões dos resultados. Ou seja, seguindo o argumento: - os sentidos apresentados e discutidos no referencial devem ser os usados na interpretação dos fenômenos; - os agentes discernidos e discutidos no referencial teórico serão os observados e usados como os atuantes no estudo empírico; - as estruturas e os processos discutidos no referencial serão eles a serem identificados e estudados no empírico, - as escalas julgadas determinantes na discussão teórica serão elas usadas para definir o escopo das relações. Por isso, a discussão do referencial teórico tem que se direcionar pela problemática do trabalho, para a partir daí construir um caminho teórico-metodológico.

E, por outro lado, obtidos os resultados será, então, justamente o próprio referencial teórico que servirá de apoio para a discussão destes resultados, apresentando as proposições, entendimentos, interpretações de referência e de confronto. Por este confronto serão observados os aspectos de confirmação ou refutação das proposições teóricas realizadas, fazendo com que novos sentidos sejam incorporados, questões sejam reformuladas, métodos sejam criticados, outros fenômenos sejam considerados. Com isso, avançando na construção teórica, metodológica e leitura empírica da realidade.

REFERÊNCIAS

- BUNGE, M. **Epistemologia. Curso de atualização.** São Paulo : Ed. USP, 1980.
- BUTTNER, A. 1982. Aprendendo o dinamismo do mundo vivido. In: CHRISTOFOLETTI, A. **Perspectivas da Geografia.** DIFEL - Difusão Editorial S.A., p. 165-193.
- CHRISTOFOLETTI, A. 1999. **Modelagem de sistemas ambientais.** São Paulo: Edgard Blucher, 236 p.
- FEYERABEND, P. 1993. **Against Methods.** New York: Ed. Verso, 279 p.
- GOOD, W. J., HATT, P. K. 1979. **Methods in Social Science.** New York: McGraw-Hill Book Company, 386 p.
- HARVEY, D. 1973. **Social justice and the city.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 336 p.

LAVILLE, C., DIONNE, J. **A construção do Saber. Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Belo Horizonte : Editora UFMG, 1999.

SANTOS, M. **O papel ativo da Geografia: um manifesto.** Debate em Conferência em 04/10/2000. São Paulo, USP – Auditório do Prédio Geografia/História. Vídeo- disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=xpM6M08rl3E>. Acessado em 20/02/2016.

UM ESTUDO DE CASO DAS ASSOCIAÇÕES DE COLETORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS DE FLORIANÓPOLIS – SC

Alessandra Knoll

Universidade Federal de Santa Catarina

Sérgio Luís Boeira

Universidade Federal de Santa Catarina

**CASE STUDY OF FLORIANOPOLIS - SC
RECYCLING MATERIALS COLLECTOR
ASSOCIATIONS**

ABSTRACT: This research aimed to identify in what sense the federal government policy has influenced ACMR's performance since the Interministerial Committee for Social Inclusion of Waste Pickers was created in 2003. Data were collected using questionnaires, interviews, primary data analysis, thematic oral history and observation. ACMR members are looking for improvements regarding physical aspects of the work environment, and these improvements could be achieved through the Pro-Waste Program, as they are linked to the guidelines established by it. Paradoxically, Associates are not interested in informing themselves about the Program. The importance of theoretical research was to establish discussion parameters on the topic, especially after the new law. Relatively to field research, the relevance of the study is due both to the social question that will be raised, as well as to the technical-legal aspect.

KEYWORDS: National Policy of Solid Waste, collectors, garbage.

1 | INTRODUÇÃO

Com o foco em aumentar a visibilidade e a valorização do trabalho dos catadores de

RESUMO: Esta pesquisa teve como objetivo identificarem que sentido a política governamental federal tem influenciado a atuação da ACMR desde que foi criado o Comitê Interministerial para a Inclusão Social de Catadores de Lixo, em 2003. Os dados foram coletados utilizando-se questionários, entrevistas, análise de dados primários, história oral temática e observação. Os membros da ACMR aguardam melhorias relativas a aspectos físicos do ambiente de trabalho, e essas melhorias poderiam ser conseguidas através do Programa Pró-Catador, pois estão ligados às diretrizes estabelecidas pelo mesmo. Paradoxalmente, os Associados não demonstram interesse em se informar sobre o Programa. A importância da pesquisa teórica foi no sentido de estabelecer parâmetros de discussão sobre o tema, principalmente após a nova lei (PNRS). Em relação à pesquisa de campo, a relevância do estudo ocorre tanto pela questão social que será levantada, quanto pelo aspecto técnico-legal.

PALAVRAS-CHAVE: Política Nacional de Resíduos Sólidos, catadores, lixo.

materiais recicláveis (e das associações e cooperativas de coletores de resíduos recicláveis) foi decretada a lei que institui o Programa Pró-Catador. O desafio do Programa é transformar os catadores informais em profissionais, através de capacitação e organização em torno de cooperativas e associações. O programa Pró-Catador inclui na sua política estudos envolvendo a participação de órgãos do governo e podendo também ter a ajuda de universidades, pois como explica o seu artigo terceiro: “o Programa Pró-Catador poderá ser realizado em cooperação com órgãos ou entidades da administração pública federal e órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios que a ele aderirem” (BRASIL, 2010, art.3). A nova lei foca tanto na questão ambiental do resíduo quanto na questão social do catador. Porquanto, além do inquestionável aspecto ambiental, a reciclagem possibilita ganhos sociais ao absorver na sua cadeia produtiva os catadores de materiais recicláveis, os quais são o objeto deste estudo, por meio da pesquisa realizada na Associação de Coletores de Materiais Recicláveis (ACMR), sediada no município de Florianópolis, que teve seu início em 1998, na cabeceira da Ponte Colombo Sales. Mais tarde ocupou a Passarela do Samba Nego Querido (paralela à Avenida Gustavo Richard). Depois foi transferida para um terreno pertencente à COMCAP (terreno do antigo “lixão”), no bairro Itacorubi, onde hoje ainda se localiza e conta com cerca de sessenta associados. Todos os locais por onde a Associação passou são dentro do município de Florianópolis.

Em relação a esta Associação foi realizada uma revisão sobre a história da mesma, e foram aplicados questionários para se verificar como a Nova Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Programa Pró-Catador influenciam, ou não, associação.

A importância da pesquisa teórica foi em estabelecer parâmetros de discussão sobre o tema, principalmente após a nova lei (PNRS). Em relação à pesquisa de campo, a relevância do estudo ocorre tanto pela questão social levantada, quanto pelo aspecto técnico-legal. Em relação à importância do trabalho do coletor de resíduos recicláveis, este estudo enfatiza a importância da figura do coletor. O trabalho do catador é importante tanto sob a ótica social, quanto econômica e ambiental. Sob o aspecto social, o catador é relevante na manutenção da limpeza da cidade, pois a separação do resíduo reciclável é parte de uma solução importantíssima para o bem-estar do município. Em relação à economia, os catadores geram receita e fazem do lixo sua sobrevivência (e de sua família), contribuindo com o aumento do PIB, e gerando a inclusão dos mesmos no mercado de trabalho e de consumo. Quanto à questão ambiental do resíduo reciclável, em função do trabalho do catador o resíduo é reutilizado. Também o resíduo deixa de ser armazenado em depósitos de lixo a céu aberto, diminuindo assim o impacto ambiental.

2 | REVISÃO TEÓRICA

O Governo estabeleceu nos últimos dez anos diversas políticas públicas que tiveram influências na questão dos materiais recicláveis e dos catadores, a última grande mudança foi o Programa Pró-Catador. No seu artigo primeiro o decreto número 7.405 explicita sua finalidade:

Fica instituído o Programa Pró-Catador, com a finalidade de integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desse segmento. (BRASIL, 2010, s/p.).

A definição de catador¹fica definida no parágrafo único do mesmo artigo primeiro do decreto número 7.405:

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, consideram-se catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis as pessoas físicas de baixa renda que se dedicam às atividades de coleta, triagem, beneficiamento, processamento, transformação e comercialização de materiais reutilizáveis e recicláveis. (BRASIL, 2010, s/p.).

Dentre os vários objetivos do Programa Pró-Catador, destacam-se os incisos a seguir, do artigo segundo da lei:

- I - capacitação, formação e assessoria técnica;
- II - incubação de cooperativas e de empreendimentos sociais solidários que atuem na reciclagem;
- III - pesquisas e estudos para subsidiar ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- IV - aquisição de equipamentos, máquinas e veículos voltados para a coleta seletiva, reutilização, beneficiamento, tratamento e reciclagem pelas cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- V - implantação e adaptação de infraestrutura física de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- VI - organização e apoio a redes de comercialização e cadeias produtivas integradas por cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- VII - fortalecimento da participação do catador de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias de reciclagem (BRASIL, 2010, s/p.).

Versa no artigo quarto do decreto que:

Art. 4º Para fins de execução das ações do Programa Pró-Catador, os órgãos do Governo Federal envolvidos poderão, observada a legislação vigente, firmar convênios, contratos de repasse, acordos de cooperação, termos de parceria,

¹ Com essa definição de catador versada pela lei, os associados da ACMR (sujeitos deste estudo) são considerados catadores porque fazem a triagem do resíduo sólido. Então para fins deste estudo os trabalhadores da Associação de Coletores de Materiais Reciclados, que mesmo instalados no galpão (e não catando o lixo na rua) serão denominados de catadores, conforme o parágrafo único do artigo primeiro do decreto 7.405. Ou serão chamados de coletores, pois assim eles se denominam, ou serão chamados de associados, pois pertencem à Associação ACMR.

ajustes ou outros instrumentos de colaboração, com:

I - órgãos ou entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - consórcios públicos constituídos nos termos da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005;

III - cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; e

IV - entidades sem fins lucrativos que atuem na incubação, capacitação, assistência técnica e no desenvolvimento de redes de comercialização, de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, ou na sua inclusão social e econômica. (BRASIL, 2010, s/p).

A partir dessas novas diretrizes nacionais a respeito dos resíduos e do catador, novas medidas devem ser tomadas tanto no âmbito nacional quanto local, e este trabalho visou investigar estes novos rumos. O governo lançou em 2013 editais para a liberação de mais de R\$ 200 milhões para capacitar cooperativas e associações de catadores de resíduos sólidos em todo o Brasil, conforme comunicado da Agência Nacional:

Em cerimônia realizada nesta quarta-feira, 31, no Palácio do Planalto, o governo anunciou R\$ 200 milhões em créditos para empreendimentos de catadores de materiais recicláveis. O crédito é para ações que permitam a inserção de cooperativas no mercado da reciclagem e a agregação de valor na cadeia de resíduos sólidos. A iniciativa faz parte da terceira fase do Programa Cataforte e tem ênfase em negócios sustentáveis em redes solidárias. (BRASIL, 2013, s/p).

Os recursos são destinados à terceira etapa do programa Cataforte Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias e servirão para ações que permitam a inserção de cooperativas no mercado da reciclagem. A verba concedida poderá ser usada para compra de máquinas, caminhões e equipamentos, bem como capacitar os catadores para gestão das cooperativas e associações. Segundo Bem, Giacomini e Schutz

a nova lei apresenta duas abordagens que se complementam: uma quantitativa e a outra qualitativa. Sob a ótica quantitativa, o objetivo é a redução da geração de resíduos sólidos. Qualitativamente o objetivo geral é incentivar a reciclagem do lixo e o correto manejo dos produtos utilizados com potencial de contaminação no meio ambiente. (BEM; GICOMINI; SCHUTZ; 2012 p. 154).

Em relação aos catadores, Juncá, Gonçalves e Azevedo apresentam que na sua pesquisa (sobre catadores que trabalham em “lixões” abertos) perceberam:

[...]três dimensões: no lixo tem sempre trabalho e se pode obter algum dinheiro todo dia, o trabalho é “autônomo”, o que assegura a liberdade de ir e vir e , por último, mas não menos importante, possibilita contato direto com um mundo d consumo e desperdício que eles, de outra forma, não conseguiriam alcançar. Catar o que os outros jogaram fora acaba por se tornar a única via de acesso a “coisas de valor”, tais como: relógios, rádios, joias, roupas, ou mesmo alimentos, como carnes e linguiças, por vezes ainda congelados e em embalagens não violadas, estando em sua avaliação, adequadas para o consumo. (JUNCÁ, GONÇALVES; AZEVEDO, 2000, p. 61).

A questão da reciclagem do lixo envolve a conexão dos interesses das empresas com o interesse de sobrevivência dos catadores e resulta num bem comum a todos: a preservação ambiental.

3 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa teve caráter predominantemente qualitativo. Foram realizados ao todo quarenta e nove questionários. Dentre esses, vinte e cinco respondentes do sexo feminino e vinte e quatro do masculino. Apesar de haver mais homens que mulheres na ACMR (30 mulheres e 46 homens, segundo Entrevistado 2), alguns dos associados homens trabalham fora do galpão recolhendo material com seus carros em convênios específicos, motivo pelo qual foi difícil conseguir com que estes respondessem. Levando em consideração este número de associados, os quarenta e nove questionários realizados representam 74,2 % do número total de associados. Porém, há de ser lembrado que os associados têm uma grande rotatividade, que muitos saem e voltam. Portanto, dos associados presentes na ACMR durante o final do ano de 2013, quase todos foram questionados. Em relação à rotatividade, pode-se citar a entrevista da funcionária da COMCAP: onde a mesma afirma: “Tem uma questão que eu tenho me dado ao direito de não pensar mais: é alta rotatividade.” (Entrevistada 2, 2014).

Em relação às entrevistas, elas foram realizadas utilizando-se o efeito cascata. Um entrevistado foi a ponte para se conseguir a entrevista com o próximo. Em relação à entrevistada 1, a entrevista foi marcada via telefone, após apresentação da mesma numa reunião com o Orientador deste trabalho, na Universidade Federal de Santa Catarina. Em relação ao entrevistado dois, a pesquisadora foi até a ACMR e se apresentou ao entrevistado, explicando que fazia pesquisa na universidade e que conhecia a Entrevistada 1. Em outra visita a pesquisadora não encontrou o entrevistado 2, então a pesquisadora pediu seu contato telefônico (fornecido pela sua esposa) e após estabelecer contato telefônico avisou que iria até a associação conversar com o mesmo. Através da entrevistada 1, a pesquisadora conseguiu contato com o Entrevistado 3, que lhe concedeu entrevista ao final do ano de 2013.

Após entrevistas realizadas, então, com o presidente da ACMR e com o líder estadual do MNCR, foi realizada a continuação da história Oral temática com a Entrevistada 1, onde foi possível questioná-la a respeito das controvérsias em relação as entrevistas dos dois entrevistados (2 e 3).

Ainda para sanar as últimas dívidas em relação às controvérsias apresentadas (em relação às declarações dos entrevistados 2 e 3), foi realizada uma pequena entrevista com um dos membros mais antigos da ACMR, que já havia respondido ao questionário e se mostrou interessado em falar um pouco mais sobre sua vida e sobre a ACMR. A acessibilidade do último entrevistado foi decisiva para o encerramento do

ciclo de entrevistas.

4 | APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Atualmente 91% da triagem dos resíduos sólidos coletados pela COMCAP é realizada pela ACMR, sobrando apenas nove por cento da triagem que é realizada pela outra associação, segundo dados da COMCAP:

Há em Florianópolis hoje duas associações com capacidade de triar entre 50% e 60% do volume coletado, o restante é enviado e/ou comercializado com triadores da região. **Destino principal dos materiais da coleta seletiva:** ACMR – 600 toneladas/mês; Aresp – 60 toneladas/mês (COMCAP, 2013).

Desta forma a ACMR é a principal parceira da COMCAP no que se refere ao destino correto (reciclagem) do material reciclável. Através de questionários buscou-se entender o perfil dos trabalhadores da Associação.

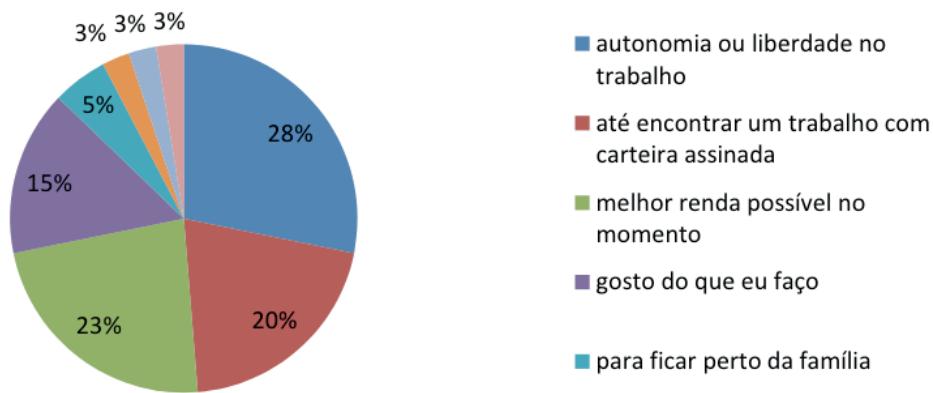


Gráfico 01: Motivos que geram a permanência do Associado na ACMR.

Fonte: dados da pesquisa, 2012

Desta forma pode-se verificar que o principal motivo (com vinte e oito por cento do total de respostas do questionário) que mantém o associado na ACMR é a autonomia. Porém, segundo o Presidente, há algumas regras no local de trabalho:

PERGUNTA: Vocês tem total autonomia aqui neste espaço?

RESPOSTA: Existem algumas regras de organização e território, porque a gente está no local da COMCAP. Então tem algumas regras, de barulho, limpeza, frequência do pessoal. E também barulho na hora que não é hora do expediente. (Entrevistado 2, 2013)

Ocorre que a funcionária da COMCAP não divide o mesmo ponto de vista em relação à autonomia dos associados, segundo a Entrevistada 1 (2014) “O sistema deles não estabelece comunicação real com o ambiente de trabalho usual. Não tem ponto pra bater e muitos ali vão embora e voltam, tem uma rotatividade muito alta.”. O segundo principal motivo que leva o Associado a permanecer na ACMR é a falta de

um emprego melhor. Vinte por cento dos associados responderam que permanecem na ACMR apenas até encontrarem um trabalho com carteira assinada. Todavia, vinte e uma das vinte e cinco questionadas (somando dezesseis por cento) disseram que pretendem continuar trabalhando na associação:

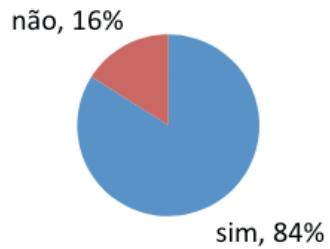


Gráfico 02: Percentual de associadas que pretendem continuar trabalhando na ACMR.

Fonte: dados da pesquisa

Já entre os homens o nível de aceitação é menor, apenas dezesseis dentre os vinte e quatro questionados disseram que pretendiam continuar trabalhando na ACMR, conforme quadro abaixo:

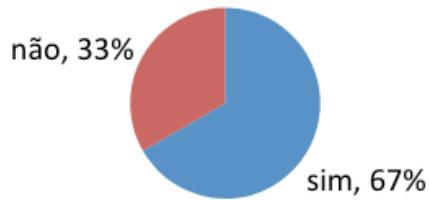


Gráfico 03: Percentual de homens que pretendem continuar trabalhando na ACMR.

Fonte: produção dos próprios autores

A média geral de associados que pretendem continuar na ACMR é de setenta e seis por cento. Conforme relatório anual da COMCAP (cujo último disponível é referente ao ano de 2012, porém publicado em 2013 no seu sítio eletrônico da empresa) o número de associados da ACMR caiu no último ano:

Em janeiro deste ano, a produção de materiais recicláveis em Florianópolis ficou 200 toneladas acima da média mensal, passando de mil toneladas no mês. Neste mesmo período, o contingente da Associação de Coletores de Materiais Recicláveis (ACMR), que recebe a maior parte desse material e o encaminha para a indústria da reciclagem, ficou reduzido a um terço, **caindo de 80 para menos de 30 trabalhadores**. O que provocou um acúmulo de materiais recicláveis no centro de transferência de resíduos da Comcap. (COMCAP, 2012, negrito meu).

O associado, então, não obtém salário da COMCAP, apesar desta considerar que este efetua um trabalho. Além disso, perante a sociedade, o trabalho do catador é um serviço público (visto que a ACMR está dentro da COMCAP, que é prestadora de serviço público).

A ACMR aparece constantemente nos relatórios da COMCAP como se desta

fizesse parte, como um parceiro, porém a mais importante parceria que ocorre é que a COMCAP cedeu o terreno para a Associação (mediante TAC do Ministério Público, ou seja, de forma imposta pelo Poder Judiciário) e lhe garante o material para trabalho: o resíduo reciclável.

O triador da ACMR faz o trabalho mais desvalorizado, colocando suas mãos no lixo, para revender o material (já devidamente separado) a um atravessador. Sendo então (o triador) apenas um caminho, uma etapa nesta cadeia, onde ele é útil para todas as partes, porém só recebe de uma: o atravessador que lhe compra o material. Não recebe, então, nem o salário da COMCAP e nem o reconhecimento devido pela sociedade (que não o vê no galpão).

Este ciclo de exploração é o que leva muitos a desistirem ou abandonarem o trabalho, pois não enxergam um futuro na triagem. Dentre os triadores que afirmaram ter interesse em sair da Associação, quarenta por cento apontam: na ACMR “não tem futuro”.

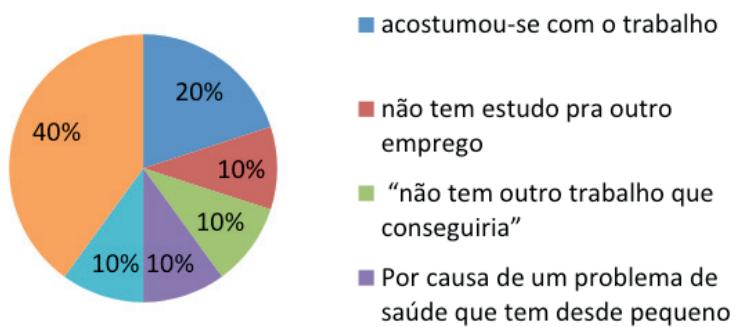


Gráfico 04: Motivos que levam os associados a pensarem em sair da ACMR.

Fonte: dados da pesquisa, 2012.

Dentre os que querem sair da ACMR, ainda há os que apontam como motivo para ficar, mesmo assim, o fato de terem se acostumado com o trabalho.

Em entrevista com o atual presidente da Associação, foi perguntado se os filhos dos coletores também já trabalham na ACMR: “Sim, já tem muitos [associados] que os filhos já estão trabalhando aqui.” (Entrevistado 2, 2013). Ainda segundo o entrevistado a adaptação dos filhos dos antigos associados é mais rápida do que a dos entrantes novos de fora da família, pois “eles [os familiares] já sabem [o trabalho]. Então a adaptação é bem mais rápida.” (Entrevistado 2, 2013). Esta adaptação pode significar mais um motivo para gerar um hábito, um costume com o trabalho na Associação.

Outros motivos apontados são a incapacidade de conseguir outro trabalho e a falta de estudo. Segundo a Entrevistada 1 (2013) : “Eles eram agricultores, e eles não têm escola, não estudaram então isso é mais uma coisa que é difícil pra eles se organizarem”.

Ainda em relação à dificuldade de conseguir outro trabalho, pesquisa de 2004 afirma que muitos dos catadores continuam fazendo o mesmo trabalho por falta de opção, visto que não têm estudo:

Na AREsp, há uma rotatividade maior. Os questionários apontaram para uma relativa “satisfação com a atividade” (72,7% estão satisfeitos na ACMR contra 88,9% na AREsp), já que a opção por continuar fazendo o mesmo trabalho é amplamente predominante. **Certamente, isso se dá por falta de melhores opções, por carência de escolaridade, conforme ficou evidente em comentários durante as entrevistas.** (BOEIRA; CAMPOS; FERREIRA, 2004, p. 50. Negrito dos autores).

Quanto à escolaridade, trinta e três dos quarenta e nove questionados responderam não terem terminado nem o primeiro grau. Somando, desta forma, quase setenta (68%) por cento dos entrevistados.

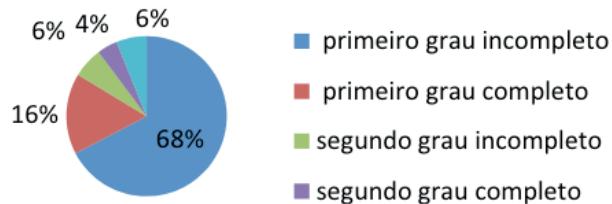


Gráfico 05: Escolaridade dos membros associados à ACMR

Fonte: dados da pesquisa, 2012.

A escolaridade masculina é melhor que a média geral. Apesar de não haver na Associação homens com o segundo grau completo e dois terem se declarado analfabetos (nunca frequentaram a escola), conforme gráfico abaixo:

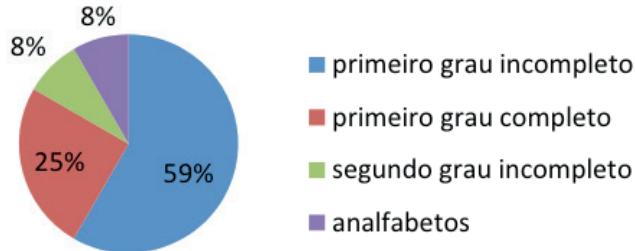


Gráfico 06: Escolaridade dos associados (ACMR) do sexo masculino.

Fonte: dados da pesquisa, 2012.

A média das mulheres em relação à escolaridade é pior que a média masculina, considerando as que terminaram o primeiro grau.

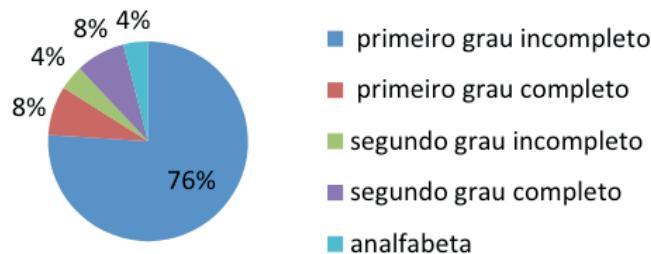


Gráfico 07: Escolaridade das Associadas (ACMR) do sexo feminino.

Fonte: dados da pesquisa, 2012.

Setenta e seis por cento das mulheres não terminaram nem o primeiro grau, sendo analfabetas funcionais (fato que pode ser percebido no momento do preenchimento do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido). Há entre as mulheres somente uma analfabeta. Dezenove entrevistadas não completaram nem o primeiro grau, e duas terminaram o segundo grau.

Em relação à alfabetização, a Entrevistada 1 coloca que os catadores em geral não confiam a importância necessária a esta, pois não percebem o resultado. Ela nos fala sobre o exemplo que teve na outra associação de catadores:

A AREsp participou de um programa de alfabetização vinculada à secretaria de educação. Eles tiveram um salto de 28 pra 36 [Reais] no dia trabalhado. Mas eles não querem ir pra escola porque a escola não é imediatista. A escola não dá resultado imediato. (Entrevistada 1, 2014)

Durante a aplicação dos questionários, a pesquisadora algumas vezes se valia da boa recepção do questionado para fazer pequenas entrevistas *ad hoc*. Nestas entrevistas, em relação ao tema escolaridade, os associados em geral respondiam que o estudo não adianta muito, pois “demora em dar resultado” e também porque eles já sabem que não terão tempo para chegar ao final dos estudos visto que precisam trabalhar então “trabalhar que dá dinheiro, estudar não dá”.

Porém, percebe-se que a falta de estudos reflete nas oportunidades de emprego que os triadores da ACMR podem conseguir, bem como nas suas antigas profissões. Dentre os antigos empregos citados pelas associadas do sexo feminino estão: diarista ou doméstica, babá, cozinheira e trabalho em supermercado.

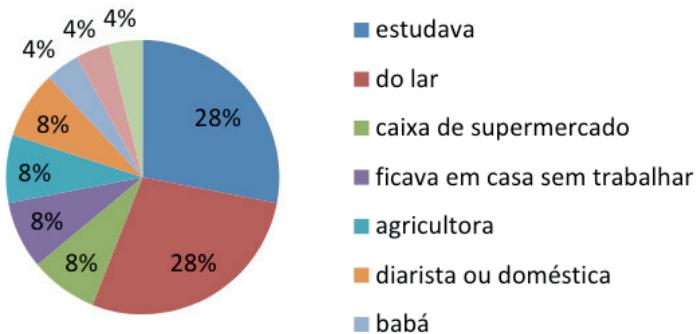


Gráfico 08: Antigo emprego – associadas (ACMR) do sexo feminino.

Fonte: dados da pesquisa, 2012.

Sete das entrevistadas responderam que antes de trabalhar na ACMR estudavam, esta resposta se explica porque muitas das entrevistadas são novas ou começaram a trabalhar desde cedo e não tiveram chance de entrar no mercado de trabalho formal. Em relação aos antigos empregos dos associados do sexo masculino, tem-se: servente, vigilante, pintor (os dois últimos dentro da opção “outros”). Destaca-se também a agricultura com vinte e um por cento das respostas:

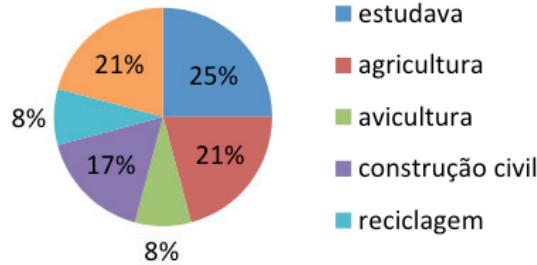


Gráfico 09: Antigo emprego – associados (ACMR) do sexo masculino.

Fonte: dados da pesquisa, 2012.

Destaca-se ainda que seis dos respondentes afirmaram ter apenas estudado (e nunca trabalhado em outro local) antes de começarem a trabalhar na ACMR. Este dado indica novamente que a entrada de membros na ACMR acontece muito cedo, antes mesmo de terminar os estudos.

Mesmo com dezessete do total de questionados terem afirmado sentirem dor ou mal-estar durante o trabalho, quase metade (43%) dos associados não sabem qual outro emprego poderiam ter, para saírem de tal situação de mal-estar no trabalho:

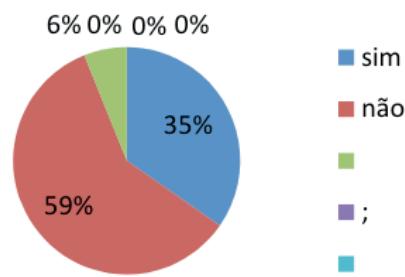


Gráfico 10: Porcentagem dos associados que sentem alguma dor ou mal-estar durante o trabalho

Fonte: dados da pesquisa, 2012.

Este dado é alarmante, pois pode indicar duas situações: ou a falta de condição de conseguir um emprego formal (falta de estudo ou outro motivo) ou a falta de motivação em sair da Associação. Em relação às dores, os que a sentem durante o trabalho indicam que em sua maioria (quatro entre o total de dezessete que sentem dores) são dores de cabeça e nas costas e membros, visto que o trabalho realizado é manual e em pé. A seguir, fotografias da mesa de triagem:



Imagen 1: Mesa de triagem dentro do galpão da ACMR

Fonte: dados da pesquisa, 2012.

O Presidente da Associação confirma que as dores são devido ao trabalho em pé e ao esforço repetitivo:

PERGUNTA: Tem muito problema de saúde aqui entre vocês?

RESPOSTA: Tem um pouco, lesão por esforço repetitivo é normal, mas é mais dor nas pernas, porque o associado fica muito tempo em pé ao lado da mesa de triagem. (Entrevistado 2, 2013)

No questionário aplicado aos membros da ACMR, quatro dos que responderam sentir dores disseram que sentem dores de cabeça. Três deles afirmaram sentir muito calor. Um deles respondeu sentir gastrite e os demais sentem dores associadas às costas, pernas e braços:



Gráfico 11: Local do corpo onde sentem dores durante o trabalho.

Fonte: dados da pesquisa, 2012.

Ao serem questionados sobre a frequência com que sentem as dores, oito afirmaram sentirem dores pelo menos uma vez por mês. E cinco dos respondentes declaram sentir dores todos os dias.

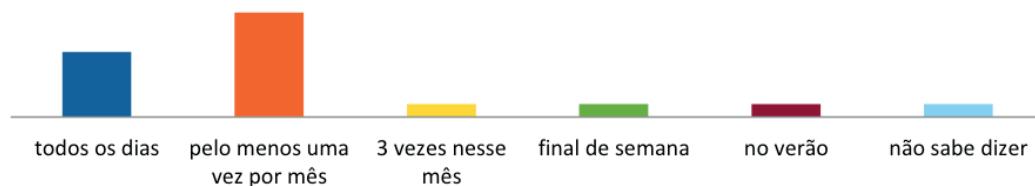


Gráfico 12: Frequência com que sentem dores durante o trabalho.

Fonte: dados da pesquisa, 2012.

O Programa poderia gerar muitos benefícios aos associados, porém apenas

quinze do total de quarenta e nove respondentes conheciam o Programa Pró-Catador. Mostra-se preocupante a ampla maioria (69%) dos questionados declararem desconhecer Programa. Sendo que o maior objetivo deste é a melhora da sua qualidade de vida e do seu trabalho:

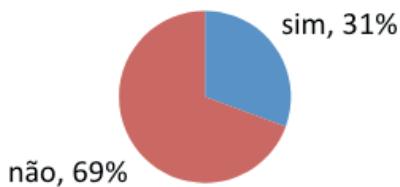


Gráfico 13: Porcentagem de associados da ACMR que conhecem o Programa Pró-Catador.

Fonte: dados da pesquisa, 2012.

Sendo assim, a maioria dos questionados afirmaram indiferença em relação ao Programa Pró-catador:

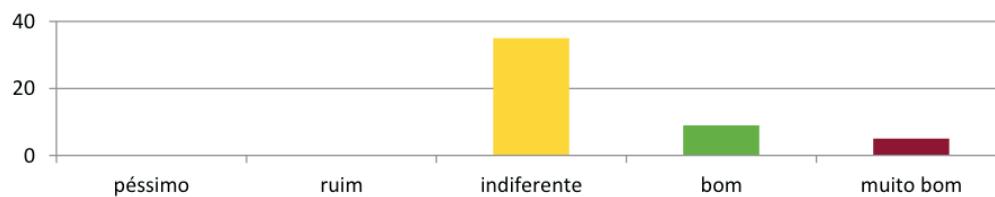


Gráfico 14: Opinião dos associados da ACMR em relação ao Programa Pró-Catador.

Fonte: dados da pesquisa, 2012.

A indiferença dos questionados em relação ao Programa é preocupante, não obstante:

As delimitações da temática do Programa pró-Catador são importantes porque o comitê Pró-Catador está totalmente inserido na discussão de ver o catador como figura humana e fortalecer o catador. Todos os projetos se originam dentro do Comitê Interministerial. (Entrevistada 1, 2014).

Muitas das Propostas do Pró-Catador, instituído pelo decreto número 7.405, são em benefício de melhorias para as Associações como capacitação, maquinário e estrutura física, como versa o artigo segundo do decreto, o Programa visa a “implantação e adaptação de infraestrutura física de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.” (BRASIL, 2010, art. 2º).

Por este motivo, entra em contradição o discurso do catador em ser indiferente ao Programa, pois dezoito dos quarenta e nove questionados (somando 37 %) responderam esperar melhorias na associação referentes à a infraestrutura física.

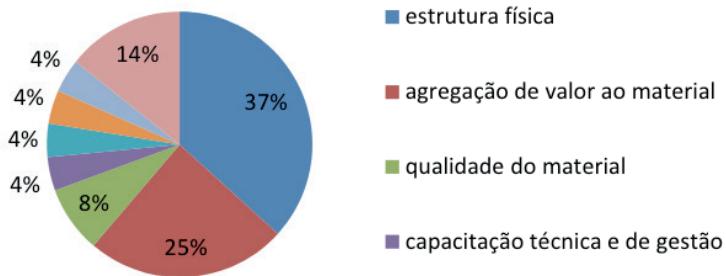


Gráfico 15: Opinião dos associados sobre o que deve ser melhorado na ACMR.

Fonte: dados da pesquisa, 2012.

Dentre os que responderam estrutura física, alguns mencionaram especificamente algumas máquinas que deveriam ser compradas, tais como: um caminhão, um moinho, uma empilhadeira e mais uma máquina de prensa. Abaixo fotos de algumas máquinas usadas na Associação.



Imagens 2 e 3: Máquinas utilizadas na ACMR.

Fonte: dados da pesquisa, 2012.

Nota-se que muitos dos aspectos que os triadores aguardam melhorias na Associação estão ligados às diretrizes estabelecidas pelo Programa Pró-catador, ao qual eles não demonstram interesse.

E em relação à produção, mesmo que seu trabalho não gere tão significativa vantagem econômica para o país, deve-se atentar para as questões substantivas. A valorização do catador e o aprimoramento de sua atividade através do Programa Pró-Catador é um importante passo para a quebra da monocultura da produção. Analisando-se questões em relação à qualidade de vida daquele que acabou no trabalho dos resíduos porque já veio de uma condição difícil e que percebe no lixo uma boa forma de sustentar sua família, percebe-se então que o foco principal, quando se trata de associações de catadores não é a questão financeira ou gerencial, mas sim a questão humana do trabalhador.

PERGUNTA: O que tu achas que ainda tem que ser melhorado em relação ao trabalho deles, principalmente agora com a nova Política Nacional de Resíduos Sólidos?

RESPOSTA: Eu acho que a mão no lixo é uma coisa muito forte, eu trabalho há anos com isso e eu até hoje não consegui entender isso. A questão da mão estar lá, de tu pegares um saco de lixo jogar lá e uma pessoa mexe nesse lixo, coloca a mão no lixo. Tem pra eles a questão da leptospirose que é muito forte, porque pode matar mesmo. Então esse problema com a saúde e o trabalho duro que é, isso aí teria que mudar. Eu já fui pra Suíça e lá é tudo automatizado. Eu acho que o que falta pra eles é o tecnológico, é a tecnologia, porque a mão no lixo é algo muito impactante. A maior parte do que eles recolhem é mesmo o papel e o papelão, e nesse ponto haveria tecnologia disponível para ajuda-los. (Entrevistada 1, 2013).

Assim, deve-se dar atenção ao catador e retirar seu estigma visto que ao desvalorizar a sua atividade está se desperdiçado experiência.

5 | CONCLUSÕES

O Objetivo geral deste artigo foi verificar como tem sido implementadas as políticas públicas de inclusão social de catadores de material reciclável na cidade de Florianópolis. Considerando o período de 2003 (criação do Comitê Interministerial) até a data atual.

Verificou-se, que apenas quinze do total de quarenta e nove respondentes conheciam o Programa Pró-Catador. Mostra-se preocupante a ampla maioria (69%) dos questionados declararem que não conhecem o Programa, sendo que o seu maior objetivo é a melhora da qualidade de vida e do seu trabalho do catador.

A maioria (somando trinta e cinco) dos questionados afirmaram indiferença em relação ao Programa Pró-Catador. Nove responderam considerar o Programa bom e cinco afirmaram considerar o Programa muito bom. Nenhum respondente afirma que o PPC é ruim ou péssimo. A indiferença dos questionados é inquietante visto que o comitê Pró-Catador está totalmente inserido na discussão de ver o coletor de resíduos como figura humana, fortalecendo-o. Todos os projetos do Governo Federal que objetivam a melhoraria da qualidade de vida do catador se originam dentro do Comitê Interministerial. Porém os associados não sabem disso, não fazem a conexão entre a sua condição e a lei que os protege.

Muitas das Propostas do Programa são em benefício de melhorias para as associações de catadores, como capacitação, maquinário e estrutura física. Por este motivo, entra em contradição o discurso do catador em ser indiferente ao Programa Pro-Catador, pois dezoito dos quarenta e nove questionados (somando 37 %) responderam esperar melhorias na associação referentes à infraestrutura física. Dentre os que responderam que desejam melhor estrutura física, alguns mencionaram especificamente algumas máquinas que deveriam ser compradas, tais como: um caminhão, um moinho, uma empilhadeira e mais uma máquina de prensa. Todas essas máquinas podem ser adquiridas através do Programa Pro-Catador, pois este tem como objetivo a melhoria das condições de trabalho do catador segundo o artigo primeiro da lei. Assim, nota-se que muitos dos aspectos que os triadores aguardam

melhorias na Associação estão ligados às diretrizes estabelecidas pelo Programa Pró-catador, pelo qual eles não demonstram interesse.

Percebe-se que a definição de catador, escrita em lei, coloca o catador como uma pessoa de baixa renda e responsável pelo processo de triagem. A definição do catador que será abrangido pelo Programa foi definida no parágrafo único do mesmo artigo primeiro do decreto nº 7.405. Ocorre que em países mais desenvolvidos a triagem inicial é feita pelo próprio cidadão, na casa dele, e o lixo é mandatoriamente colocado em recipientes separados, ao contrário de países (como o Brasil) onde a triagem é delegada para outros.

REFERÊNCIAS

BEM, Judite Sanson; GIACOMINI, Nelci Richter; SCHUTZ, Fernanda. A nova política pública de resíduos sólidos no Brasil e a perspectiva de adequação do município de Canoas/RS. **Diálogo**, Canoas, n. 21, p.151-172, 2012. Jul-dez. Disponível em: <<http://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Dialogo/article/view/369>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

BOEIRA, Sérgio Luís; CAMPOS, Lucila Maria de Souza; FERREIRA, Elaine. **Redes de catadores-recicladores de resíduos em contexto nacional e local:** gerencialismo instrumental à gestão da complexidade?. Revista organizações e Sociedade, v 14. N 43 out \dez 2007.

BRASIL, República Federativa do. **Decreto nº 7.405**, 23 de dezembro de 2010.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Projeto reciclando:** programa de apoio às organizações de catadores de materiais recicláveis nas regiões metropolitanas e capitais. Florianópolis: Klimata, 2004.

COMCAP – COMPANHIA MELHORAMENTOS DA CAPITAL. **Relatório Anual (2012)**. Florianópolis, 2009. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/documentos/pdf/26_03_2013_12.53.07.83ef93963c7fd5b11cc4c2d5b383ef4d.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2013.

JUNCÁ, Denise; GONÇALVES, Marilene Parente; AZEVEDO, Verônica Gonçalves. **A mão que obra no lixo**. Niterói: Universidade Fluminense, 2000.

SOBRE A ORGANIZADORA

Luciana Pavowski Franco Silvestre - Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2003), pós-graduação em Administração Pública pela Faculdade Padre João Bagozzi (2008) é Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2013), Doutora em Ciências Sociais Aplicadas pela UEPG. Assistente Social da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social - Governo do Estado do Paraná, atualmente é chefe do Escritório Regional de Ponta Grossa da Secretaria de estado da Família e Desenvolvimento Social, membro da comissão regional de enfrentamento às violências contra crianças e adolescentes de Ponta Grossa. Atuando principalmente nos seguintes temas: criança e adolescente, medidas socioeducativas, serviços socioassistenciais, rede de proteção e política pública de assistência social.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Abolicionismo 206, 209, 210, 211, 212, 215, 216, 217
Accountability 172, 173, 174, 177, 178, 179, 185, 186, 259, 269
Acumulação capitalista 80, 271, 272, 274, 276, 281
Adolescentes 23, 27, 50, 54, 57, 139, 140, 210, 231, 232, 234, 235, 236, 237, 238, 240, 241, 307
Agenda 2030 116, 117, 118, 119, 122, 124, 125, 127, 135, 136
Alcoolismo 46, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57
Análise de conteúdo 46, 116, 118, 120, 121, 123, 135, 136

B

Bullying 22, 23, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34

C

Cidadania 63, 64, 108, 109, 111, 114, 115, 133, 137, 144, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 200, 205, 227, 241, 245
Cidadania digital 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 157
City image 1, 2, 4, 5, 6, 8
Competição 2, 16, 91, 99, 100, 174, 176, 256, 257, 259, 261
Compra de votos 256, 257, 258, 260, 261, 262, 263, 265, 266, 268
Compromisso social 231
Corrupção 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 265, 267, 268, 269
Criminalidade 133, 206, 208, 212, 214, 216, 218, 226, 229, 278
Criminologia 206, 207, 208, 214, 215, 216, 217, 218
Crise 11, 16, 65, 74, 80, 90, 91, 92, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 105, 107, 108, 110, 159, 160, 162, 163, 166, 168, 170, 202, 206, 209, 221, 238, 239, 253, 271, 272, 275, 276, 277, 279, 280, 281

D

Democracia Contemporânea 172
Desigualdade social 78, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 131, 185, 193, 200, 205, 277
Dever do estado 146
Direito à privacidade 151, 243, 244, 245, 246, 247, 251
Direito constitucional 74, 113, 153, 158, 171, 245
Direito dos refugiados 159, 164
Direito fundamental 65, 146, 149, 150, 152, 157, 158, 191
Direito internacional 12, 159, 170, 253
Direitos 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 72, 73, 74, 75, 80, 91, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 107, 113, 129, 131, 133, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 174, 175, 176, 177, 186, 187, 188, 189, 191, 192, 193, 199, 200, 202, 203, 204, 210, 211, 213, 215, 226, 227, 228, 229, 231, 241, 243, 244, 245, 246, 247, 250, 251, 253, 254, 255, 278, 279

Direitos humanos 62, 74, 75, 105, 133, 147, 149, 150, 155, 157, 159, 160, 163, 164, 165, 167, 168, 170, 186, 191, 210, 211, 227, 243, 244, 245, 247, 250, 251, 253, 254

E

Economia criativa 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9

Educação 6, 33, 63, 64, 67, 71, 73, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 105, 106, 111, 112, 113, 116, 119, 122, 128, 129, 131, 134, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 149, 151, 158, 166, 179, 189, 190, 191, 192, 194, 195, 196, 204, 210, 223, 227, 300

Eleições 80, 110, 161, 162, 175, 176, 177, 178, 185, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 265, 267, 268

Emenda Constitucional 95/2016 7, 90

Empírica 269, 282, 287, 288, 289

Encarceramento feminil 218, 224, 228

Enchentes sazonais 58, 59, 60, 61, 73

Ensino médio 22, 28, 29, 33, 51, 76, 77, 78, 79, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 129, 144

Equiparação salarial 187, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 203

Estratégia pública 116, 118, 119, 120, 123, 125, 135

Estudante 22, 31, 89

Estudo de caso 8, 46, 51, 120, 291

Exclusão social 102, 202

F

Família 25, 27, 38, 39, 42, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 108, 111, 112, 114, 140, 141, 142, 167, 210, 213, 220, 221, 223, 225, 236, 239, 292, 298, 304, 307

Flexibilização do direito do trabalho 187

Forró 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44

G

Garantias fundamentais 58, 66, 152, 254

H

História 6, 10, 24, 33, 39, 52, 106, 107, 117, 137, 138, 139, 144, 145, 164, 168, 171, 212, 219, 229, 232, 236, 242, 276, 283, 284, 287, 290, 291, 292, 295

I

Indicadores fiscais 90, 95, 98, 99

Interação cérebro-máquina 243, 244, 249, 250, 253

Internet 23, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 167, 173, 180, 250, 252, 254

M

Método 102, 116, 118, 120, 121, 164, 170, 174, 175, 180, 188, 204, 282, 285, 287, 288, 289

Minimalismo 206, 209, 210, 212, 215, 216, 217

Mulher delinquente 218, 220, 221, 228

N

Neurociência 243, 250, 251, 253, 255

Neurotecnologia 243, 244, 250, 251, 252

Nordestinos 35, 37, 38, 39, 42, 43, 44

O

Objetivos de desenvolvimento sustentável 116, 117, 118, 119

P

Padrão de beleza 25, 33

Paulistas 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44

Percepções 46, 50, 56, 282, 286

Pesquisa 2, 3, 6, 11, 19, 21, 22, 23, 28, 29, 30, 32, 33, 38, 43, 46, 51, 53, 55, 57, 59, 60, 72, 76, 85, 86, 102, 106, 108, 115, 116, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 132, 135, 146, 148, 153, 154, 158, 170, 174, 177, 178, 179, 180, 181, 184, 185, 187, 202, 203, 206, 233, 243, 245, 256, 258, 262, 263, 267, 268, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304

Pobreza 25, 72, 100, 102, 104, 105, 107, 108, 109, 112, 113, 115, 117, 118, 119, 127, 134, 135, 149, 161, 200, 205, 271, 277, 280, 281

Poliarquia 172, 174, 175, 185, 257, 258, 268

Política 2, 3, 7, 9, 10, 12, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 66, 67, 68, 72, 73, 74, 76, 78, 80, 82, 87, 88, 89, 97, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 127, 132, 136, 137, 139, 144, 145, 148, 149, 159, 161, 163, 166, 168, 169, 170, 171, 172, 174, 175, 177, 185, 186, 199, 211, 217, 218, 219, 220, 226, 227, 229, 232, 253, 257, 259, 268, 269, 280, 281, 283, 291, 292, 304, 306, 307

Política criminal 218, 219, 226

Políticas públicas 2, 3, 58, 59, 60, 65, 66, 68, 72, 73, 75, 78, 80, 81, 87, 91, 94, 95, 98, 99, 100, 102, 104, 105, 108, 109, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 128, 130, 135, 144, 146, 157, 162, 163, 173, 177, 179, 214, 240, 293, 305

Presídio feminino 218

Princípio da igualdade 64, 75, 198, 199, 201

Proteção social 76, 78, 87, 89, 94, 95, 168

Psicologia jurídica 231

R

Redução da maioridade penal 231, 237, 240

Reestruturação produtiva 270, 272, 275, 277, 279, 280

Reforma do ensino médio 76, 77, 78, 79, 81, 83, 84, 86, 87, 89

Rio criativo 6

Rio de janeiro 1, 4, 89

S

- Sistema Único de Saúde 90
Sociabilidades 35
Superpopulação relativa 5, 9, 270, 271, 272, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281

T

- Teoria 33, 34, 43, 64, 74, 75, 76, 89, 95, 105, 138, 141, 144, 174, 186, 210, 211, 215, 216, 221, 229, 241, 257, 277, 282, 283, 284, 285, 287, 288
Terceirização 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205
Transparência 133, 135, 172, 173, 174, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186
Turismo 1, 6, 7, 8, 10, 14, 18, 130

V

- Venezuela 159, 160, 161, 162, 163, 166, 167, 168, 169, 170, 171
Violência 27, 28, 34, 35, 40, 54, 55, 129, 133, 210, 212, 220, 233, 234, 235, 237, 240, 241, 247, 254
Vivências 46, 286

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-7247-801-4



9 788572 478014