

Atena
Editora
Ano 2021



Ciência Política: Poder e Establishment

Elói Martins Senhoras
(Organizador)

Atena
Editora
Ano 2021



Ciência Política: Poder e Establishment

Elói Martins Senhoras
(Organizador)

Editora Chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Assistentes Editoriais

Natalia Oliveira

Bruno Oliveira

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto Gráfico e Diagramação

Natália Sandrini de Azevedo

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

Maria Alice Pinheiro

Imagens da Capa

Shutterstock

Edição de Arte

Luiza Alves Batista

Revisão

Os Autores

2021 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2021 Os autores

Copyright da Edição © 2021 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. 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.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

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. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Instituto Internazionele delle Figlie di Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
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. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Profª Drª Carla Cristina Bauermann Brasil – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – Universidade Federal da Grande Dourados
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
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Jael Soares Batista – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido

Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília

Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas

Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás

Profª Drª Débora Luana Ribeiro Pessoa – Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Douglas Siqueira de Almeida Chaves – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

Profª Drª Elizabeth Cordeiro Fernandes – Faculdade Integrada Medicina

Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília

Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina

Profª Drª Eysler Gonçalves Maia Brasil – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Prof. Dr. Fernando Mendes – Instituto Politécnico de Coimbra – Escola Superior de Saúde de Coimbra

Profª Drª Gabriela Vieira do Amaral – Universidade de Vassouras

Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria

Prof. Dr. Helio Franklin Rodrigues de Almeida – Universidade Federal de Rondônia

Profª Drª Iara Lúcia Tescarollo – Universidade São Francisco

Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande

Prof. Dr. Jefferson Thiago Souza – Universidade Estadual do Ceará

Prof. Dr. Jesus Rodrigues Lemos – Universidade Federal do Piauí

Prof. Dr. Jônatas de França Barros – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará

Prof. Dr. Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas

Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande

Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Profª Drª Maria Tatiane Gonçalves Sá – Universidade do Estado do Pará

Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma

Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federaci do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá

Prof. Dr. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados

Profª Drª Regiane Luz Carvalho – Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino

Profª Drª Renata Mendes de Freitas – Universidade Federal de Juiz de Fora

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. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás

Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná

Prof. Dr. Cleiseano Emanuel da Silva Paniagua – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás

Prof. Dr. Douglas Gonçalves da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Profª Drª Érica de Melo Azevedo – Instituto Federal do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Profª Dra. Jéssica Verger Nardeli – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Luciana do Nascimento Mendes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá
Prof. Dr. Marco Aurélio Kistemann Junior – Universidade Federal de Juiz de Fora
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Priscila Tessmer Scaglioni – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Linguística, Letras e Artes

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Angeli Rose do Nascimento – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Profª Drª Carolina Fernandes da Silva Mandaji – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará
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 Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobbon – Universidade Estadual do Centro-Oeste
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

Conselho Técnico Científico

Prof. Me. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Me. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí
Prof. Dr. Alex Luis dos Santos – Universidade Federal de Minas Gerais
Prof. Me. Alessandro Teixeira Ribeiro – Centro Universitário Internacional
Profª Ma. Aline Ferreira Antunes – Universidade Federal de Goiás
Prof. Me. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Profª Ma. Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa
Profª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Profª Drª Andrezza Miguel da Silva – Faculdade da Amazônia
Profª Ma. Anelisa Mota Gregoleti – Universidade Estadual de Maringá
Profª Ma. Anne Karynne da Silva Barbosa – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Antonio Hot Pereira de Faria – Polícia Militar de Minas Gerais
Prof. Me. Armando Dias Duarte – Universidade Federal de Pernambuco
Profª Ma. Bianca Camargo Martins – UniCesumar

Profª Ma. Carolina Shimomura Nanya – Universidade Federal de São Carlos
Prof. Me. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Me. Christopher Smith Bignardi Neves – Universidade Federal do Paraná
Prof. Ma. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo
Profª Drª Cláudia Taís Siqueira Cagliari – Centro Universitário Dinâmica das Cataratas
Prof. Me. Clécio Danilo Dias da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Me. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará
Profª Ma. Daniela da Silva Rodrigues – Universidade de Brasília
Profª Ma. Daniela Remião de Macedo – Universidade de Lisboa
Profª Ma. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco
Prof. Me. Douglas Santos Mezacas – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Me. Edevaldo de Castro Monteiro – Embrapa Agrobiologia
Prof. Me. Eduardo Gomes de Oliveira – Faculdades Unificadas Doctum de Cataguases
Prof. Me. Eduardo Henrique Ferreira – Faculdade Pitágoras de Londrina
Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil
Prof. Me. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita
Prof. Me. Ernane Rosa Martins – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
Prof. Me. Euvaldo de Sousa Costa Junior – Prefeitura Municipal de São João do Piauí
Prof. Dr. Everaldo dos Santos Mendes – Instituto Edith Theresa Hedwing Stein
Prof. Me. Ezequiel Martins Ferreira – Universidade Federal de Goiás
Profª Ma. Fabiana Coelho Couto Rocha Corrêa – Centro Universitário Estácio Juiz de Fora
Prof. Me. Fabiano Eloy Atílio Batista – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Me. Felipe da Costa Negrão – Universidade Federal do Amazonas
Prof. Me. Francisco Odécio Sales – Instituto Federal do Ceará
Profª Drª Germana Ponce de Leon Ramírez – Centro Universitário Adventista de São Paulo
Prof. Me. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária
Prof. Me. Givanildo de Oliveira Santos – Secretaria da Educação de Goiás
Prof. Dr. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná
Prof. Me. Gustavo Krahl – Universidade do Oeste de Santa Catarina
Prof. Me. Helton Rangel Coutinho Junior – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Profª Ma. Isabelle Cerqueira Sousa – Universidade de Fortaleza
Profª Ma. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
Prof. Me. Javier Antonio Alborno – University of Miami and Miami Dade College
Prof. Me. Jhonatan da Silva Lima – Universidade Federal do Pará
Prof. Dr. José Carlos da Silva Mendes – Instituto de Psicologia Cognitiva, Desenvolvimento Humano e Social
Prof. Me. Jose Elyton Batista dos Santos – Universidade Federal de Sergipe
Prof. Me. José Luiz Leonardo de Araujo Pimenta – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Uruguay
Prof. Me. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco
Profª Drª Juliana Santana de Curcio – Universidade Federal de Goiás
Profª Ma. Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Kamilly Souza do Vale – Núcleo de Pesquisas Fenomenológicas/UFGA
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
Profª Drª Karina de Araújo Dias – Prefeitura Municipal de Florianópolis

Prof. Dr. Lázaro Castro Silva Nascimento – Laboratório de Fenomenologia & Subjetividade/UFPR
Prof. Me. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Ma. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará
Profª Ma. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ
Profª Drª Livia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe
Prof. Dr. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual do Paraná
Profª Ma. Luana Ferreira dos Santos – Universidade Estadual de Santa Cruz
Profª Ma. Luana Vieira Toledo – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Me. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados
Profª Ma. Luma Sarai de Oliveira – Universidade Estadual de Campinas
Prof. Dr. Michel da Costa – Universidade Metropolitana de Santos
Prof. Me. Marcelo da Fonseca Ferreira da Silva – Governo do Estado do Espírito Santo
Prof. Dr. Marcelo Máximo Purificação – Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior
Prof. Me. Marcos Aurelio Alves e Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
Profª Ma. Maria Elanny Damasceno Silva – Universidade Federal do Ceará
Profª Ma. Marileila Marques Toledo – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Prof. Me. Pedro Panhoca da Silva – Universidade Presbiteriana Mackenzie
Profª Drª Poliana Arruda Fajardo – Universidade Federal de São Carlos
Prof. Me. Ricardo Sérgio da Silva – Universidade Federal de Pernambuco
Prof. Me. Renato Faria da Gama – Instituto Gama – Medicina Personalizada e Integrativa
Profª Ma. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal
Prof. Me. Robson Lucas Soares da Silva – Universidade Federal da Paraíba
Prof. Me. Sebastião André Barbosa Junior – Universidade Federal Rural de Pernambuco
Profª Ma. Silene Ribeiro Miranda Barbosa – Consultoria Brasileira de Ensino, Pesquisa e Extensão
Profª Ma. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo
Profª Ma. Taiane Aparecida Ribeiro Nepomoceno – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Prof. Me. Tallys Newton Fernandes de Matos – Faculdade Regional Jaguaribana
Profª Ma. Thatianny Jasmine Castro Martins de Carvalho – Universidade Federal do Piauí
Prof. Me. Tiago Silvio Dedoné – Colégio ECEL Positivo
Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira
Bibliotecária: Janaina Ramos
Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Flávia Roberta Barão
Edição de Arte: Luiza Alves Batista
Revisão: Os Autores
Organizador: Elói Martins Senhoras

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C569 Ciência política: poder e establishment / Organizador Elói Martins Senhoras. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2021.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5706-784-0

DOI 10.22533/at.ed.840211002

1. Ciência política. 2. Poder. 3. Establishment. I. Senhoras, Elói Martins (Organizador). II. Título.

CDD 320

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

www.atenaeditora.com.br

contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa.

APRESENTAÇÃO

O campo epistemológico das Ciências Políticas possui uma incremental evolução histórica nos últimos cinco séculos permeada por uma crescente absorção e replicação de métodos, teorias e conceitos para a análise do poder e das ações políticas, razão pela qual é identificado por uma pluralidade de influências e enfoques propositivos.

Partindo da ampla capacidade dialógica de um campo científico relativamente aberto à pluralidade dialógica, o presente livro “Ciência Política: Poder e *Establishment*” apresenta uma instigante agenda de diferenciados estudos políticos sobre um conjunto amplo de temas da realidade política internacional e nacional.

O objetivo desta obra é apresentar a riqueza do campo científico das ciências políticas a partir de uma abrangente agenda de estudos que valoriza a pluralidade temática, metodológica e teórica para analisar a realidade do poder e da ação política humana em diferentes escalas espaciais e periodizações temporais.

Fruto de um trabalho coletivo desenvolvido por um conjunto de praticamente duas dezenas de pesquisadoras e pesquisadores, oriundos das macrorregiões do Norte, Nordeste, Sul e Sudeste do Brasil, bem como da Colômbia, este livro faz um imersivo estudo sobre distintas realidades políticas com base em diferenciadas experiências e formações profissionais ligadas diretamente ou indiretamente ao campo das Ciências Políticas.

Estruturado em 15 capítulos, este livro apresenta relevantes pesquisas que coadunam de uma mesma lógica dedutiva, partindo da abstração teórica no campo epistemológico da Ciência Política até chegar à empiria de estudos de caso, embora trazendo uma pluralidade de diferentes recortes histórico-teórico-metodológicos para a análise.

A natureza exploratória, descritiva e explicativa dos estudos do presente livro combina distintas abordagens qualitativas, paradigmas teóricos e recortes metodológicos de levantamento e análise de dados, os quais proporcionam uma imersão aprofundada em uma agenda eclética de estudos.

Os diferenciados debates apresentados nesta eclética obra foram aglutinados em quadro grandes eixos temáticos, identificados respectivamente por relevantes agendas contemporâneas de estudos sobre as relações internacionais, relações intergovernamentais, aparelho de estado, sistemas de governança, bem como participação e contestação política.

Alicerçado na pluralidade do pensamento, no estado da arte e na capacidade dialógica dos estudos com a fronteira do conhecimento no campo das Ciências Políticas, este livro traz significativos subsídios para analisar e interpretar a realidade contemporânea do local ao internacional, propiciando uma rica experiência teórica e metodológica para um amplo público de leitores.

Excelente leitura!

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
AMÉRICA LATINA: ENTRE O PASSADO E O PRESENTE COLONIAL Raphael Colvara Pinto DOI 10.22533/at.ed.8402110021	
CAPÍTULO 2	10
LE ÉLITE POLÍTICA COLOMBIANA Y EL DEBATE DE LAS REGALÍAS PARA CIENCIA Y TECNOLOGÍA. ¿DISTRIBUCIÓN DE UNA RENTA O DESARROLLO BASADO EN EL CONOCIMIENTO? Ricardo Gómez Giraldo DOI 10.22533/at.ed.8402110022	
CAPÍTULO 3	20
A CONSTRUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS: DESAFIOS E OBSTÁCULOS EXISTENTES NO BRASIL Camila Santos Barros Moura DOI 10.22533/at.ed.8402110023	
CAPÍTULO 4	31
COMO LEGITIMAR UMA OCUPAÇÃO: A INTERVENÇÃO ESTADUNIDENSE NO IRAQUE NA PERSPECTIVA DA VEJA (2003) Juan Filipi Garcês DOI 10.22533/at.ed.8402110024	
CAPÍTULO 5	41
QUEM SE IMPORTA COM TAIWAN? NOVAS PERSPECTIVAS Vinícius Azevedo Barbosa DOI 10.22533/at.ed.8402110025	
CAPÍTULO 6	53
LEGITIMIDADE ESTATAL E DILEMAS DA MODERNIDADE. A MCDONALDIZAÇÃO DO ESTADO MODERNO E OS SEUS IMPACTOS NA RECONFIGURAÇÃO DO CONTRATO SOCIAL Sérgio Czajkowski Júnior DOI 10.22533/at.ed.8402110026	
CAPÍTULO 7	65
IDEIAS E INTERESSES NO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS GOVERNOS ESTADUAIS Vinicius Boechat Tinoco DOI 10.22533/at.ed.8402110027	
CAPÍTULO 8	77
A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NA ESFERA LOCAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE BAIÃO (PARÁ) NOS GOVERNOS JANDIRA (2005-2008) E SACI (2009-2012) Marcos Antonio Barros Pina Junior	

Fabio Alessandro Xavier de Sousa

DOI 10.22533/at.ed.8402110028

CAPÍTULO 9..... 95

A CONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE SOROCABA E DE SEUS MUNICÍPIOS - UMA CONTRIBUIÇÃO À GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO

Francisco Carlos Ribeiro

DOI 10.22533/at.ed.8402110029

CAPÍTULO 10..... 111

INTERSETORIALIDADE, CONTROLE PÚBLICO E SAÚDE: UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS ATORES DA DÉCIMA QUINTA CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE

Eduardo Moreira da Silva

Danúbia Godinho Zanetti

Ciro Antônio da Silva Resende

DOI 10.22533/at.ed.84021100210

CAPÍTULO 11..... 128

A OFENSIVA EMPRESARIAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA: METAMORFOSES DO “TERCEIRO SETOR”

Adelaide Ferreira Coutinho

DOI 10.22533/at.ed.84021100211

CAPÍTULO 12..... 141

ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA ATRAVÉS DO DISCURSO DE ÓDIO E DA POLARIZAÇÃO NA DEMOCRACIA

Ana Paula Schneider da Silva

Fernanda Viana Falkoski

DOI 10.22533/at.ed.84021100212

CAPÍTULO 13..... 146

NEM TODA LEGALIDADE É JUSTA, NEM TODO ESTADO É DE DIREITO DEMOCRÁTICO: O GOLPE DA JUSTIÇA INÍQUA, PARCIAL E ARBITRARIA

Nila Michele Bastos Santos

DOI 10.22533/at.ed.84021100213

CAPÍTULO 14..... 153

MINERAÇÃO E CONFLITOS PELA POSSE DA TERRA EM CANAÃ DOS CARAJÁS: O CASO DO ACAMPAMENTO PLANALTO SERRA DOURADA

Marcelo Melo dos Santos

Thiago Martins da Cruz

Rafael Rodrigues Lopes

DOI 10.22533/at.ed.84021100214

CAPÍTULO 15..... 165

PROGRAMA JOVEM APRENDIZ COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO

SOCIOECONÔMICO ENTRE GAROTAS ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO

João Victor Mendes Carvalho

DOI 10.22533/at.ed.84021100215

SOBRE O ORGANIZADOR..... 176

ÍNDICE REMISSIVO..... 177

CAPÍTULO 1

AMÉRICA LATINA: ENTRE O PASSADO E O PRESENTE COLONIAL

Data de aceite: 01/02/2021

Raphael Colvara Pinto

Doutor em Teologia pela Pontifícia
Universidade Católica do Rio Grande do Sul
(PUCRS)

<https://orcid.org/0000-0002-9270-2653>

RESUMO: O presente artigo busca apresentar o legado colonial na América Latina, analisando a continuidade e descontinuidade do seu sistema na formulação dos discursos epistemológicos e políticos. O referido texto intenta reconstruir a ligação entre o passado colonial e o profundo divórcio entre os segmentos da sociedade civil e a implementação de políticas macroeconômicas. Essas estruturas de gestão e controle que emergiram nas economias dos países ricos do Atlântico Norte têm colocado inúmeros desafios que se dão não apenas no nível econômico, mas também nas diferentes esferas e instituições públicas. Esse imaginário do mundo moderno colonial dá-se pela complexa articulação do poder que impõe uma visão unilateral da história. Diante desse quadro, buscar-se-á uma abordagem mais abrangente a partir dos aportes teóricos de autores como Bauman (1999, 2005, 2007, 2017), Boaventura Santos (1989, 2017), Walter Mignolo (2017) e Aníbal Quijano (2005).

PALAVRAS-CHAVE: Colonialidade. América Latina. Globalização.

LATIN AMERICA: BETWEEN COLONIAL PAST AND PRESENT

ABSTRACT: This article intends to analyze the colonial legacy in Latin America, evaluating the continuity and discontinuity of its system in the formulation of epistemological and political discourses. This text proposes to reconstruct the link between the colonial past and the deep divorce between the segments of civil society and the implementation of macroeconomic policies. These management and control structures that have emerged in the economies of the rich countries of the North Atlantic have posed numerous challenges that arise not only at the economic level, but also in different spheres and public institutions. This imaginary of the modern colonial world is given by the complex articulation of power that imposes a unilateral view of history. Given this framework, a more comprehensive approach will be sought from the theoretical contributions of authors such as Bauman (1999, 2005, 2007, 2017), Boaventura Santos (1989, 2017), Walter Mignolo (2017) and Aníbal Quijano (2005).

KEYWORDS: Coloniality. Latin America. Globalization.

1 | INTRODUÇÃO

Sabe-se que a construção do tecido social é um fenômeno que diz respeito à sociedade, especialmente no que tange a várias questões. A reestruturação econômica e política na América Latina tem sido acompanhada por severas crises de legitimidade, manifestadas

por altos níveis de violência, falta de confiança nas instituições públicas e governamentais e, o mais agravante, a ausência de um projeto mais abrangente.

Se de fato o Estado tem o papel de coesão social, esse não tem respondido aos desafios sociais que lhe são inerentes. Esse contexto de alta informalidade coloca a maioria das famílias e dos trabalhadores em risco. Em países de grande concentração de renda, como o Brasil, os subsídios sociais acabam capturados por uma pequena elite que sempre se mantiveram no poder.

Ao mesmo tempo, a heterogeneidade estrutural e a fragmentação que caracterizam as sociedades latino-americanas geraram expressões institucionais de poder disforme. Essas questões abrem uma série de interrogações cruciais. Acaso seria a colonialidade um fenômeno que diz respeito a um passado distante? Quais suas repercussões para pensar a América Latina hoje?

Segundo o sociólogo peruano Aníbal Quijano (2005, p. 117): “A América constituiu-se como o primeiro espaço/tempo de um padrão de poder de vocação mundial e, desse modo, foi a primeira *id-entidade* da modernidade”. A matriz de todo o problema reside na percepção fundamental de que esse projeto oculta histórias e memórias coletivas em detrimento de uma visão unilateral da realidade.

Estudos decoloniais aplicam as lentes teóricas para demonstrar como tal pensamento cria regimes absolutistas, focando nos processos que obstruem as conexões entre as diferentes lutas e paradigmas, contrapondo-se a uma visão hegemônica, que nega e apaga as diferenças locais e as distintas esferas de poder político, cultural e epistemológico.

2 | COMPREENDENDO O PASSADO COLONIAL NA AMÉRICA LATINA

Pode parecer redundante evocar a necessidade de olhar para trás na história latino-americana para encontrar respostas a algumas questões atuais. Dependendo da perspectiva a ser tomada, pode-se também chegar a diferentes interpretações do passado e, conseqüentemente, mudar as percepções e o campo de atuação.

Segundo o teórico Walter Dignolo (2017, p. 2), a colonialidade foi um conceito introduzido nas Ciências Sociais pelo sociólogo Aníbal Quijano, no final da década de 1980, nomeando a lógica subjacente da fundação e desenvolvimento da civilização Ocidental, da qual o colonialismo foi constitutivo.

Autores decoloniais como Walter Dignolo (2017), Enrique Dussel (1993) e Boaventura Santos (2017) acreditam que o binômio Modernidade/Colonialidade surgiram com a invasão europeia na América Latina, sobretudo depois do advento da expansão marítima, no fim do século XV. Nesse sentido, a Europa foi um projeto geopolítico, cujo processo penetrou as “periferias do mundo” para produzir um poderoso sistema de controle e dependência. Essa memória globalmente dominante esteve associada à exploração econômica e à violação dos Direitos Humanos.

O fluxo de riqueza para o velho continente foi o principal vetor de propulsão da modernidade europeia. Sendo assim: “A colonialidade nomeia a lógica subjacente da fundação e do desdobramento desde o Renascimento até hoje, da qual os colonialismos históricos têm sido uma dimensão constituinte” (MIGNOLO, 2017, p. 2).

A tese de Walter Mignolo é que: “a modernidade é uma narrativa que constrói a civilização ocidental ao celebrar suas conquistas, enquanto esconde, ao mesmo tempo, o seu lado mais escuro, a colonialidade” (MIGNOLO, 2017, p. 2). Um eficiente e pragmático sistema que se estabeleceu a partir de uma dupla colonialidade: do tempo e do espaço, dando origem a um sistema que deslocou gradativamente a teopolítica do conhecimento medieval, para colocar o homem e a razão no centro das decisões epistemológicas.

Segundo Walter Mignolo (2017, p. 4): “a colonização do tempo foi criada pela invenção renascentista da Idade Média e a colonização do espaço pela colonização do Novo Mundo”. A partir desse evento histórico, a chamada matriz colonial do poder tem operado sobre uma série de estruturas históricas, cuja legitimidade está ancorada na separação entre Sul e Norte, Ocidente e Oriente, ou seja, entre pobres e ricos, bárbaros¹ e civilizados. Nesse imaginário eurocêntrico, a linha de *apartheid* civilizacional separa povos tidos como cultos dos incultos, a qual Aníbal Quijano chama de Colonialidade do poder, capitalismo e o eurocetrismo (QUIJANO, 2005, p. 125).

A lógica dessa colonialidade tem passado por sucessivas transformações. Palavras como progresso, desenvolvimento, modernização, Estado-nação e subjetividade escamoteiam as hierarquias de poder, relegando outros povos e civilizações a *status* periférico de objetos passivos da política global. As práticas econômicas, ocultadas por retóricas científicas, “dispensam vidas humanas e o conhecimento, justificando o racismo e a inferioridade, que eram naturalmente consideradas dispensáveis” (MIGNOLO, 2017, p. 4). Tais conceitos moldaram o sujeito expondo-o a normas disciplinares produzidas por padrões hegemônicos, pelos quais as potências coloniais infringiram miséria e desigualdade, sobretudo a partir da ideia de raça e gênero.

Segundo Aníbal Quijano (2005, p. 121-122), a forma atual de conhecer o mundo é fruto de uma cosmovisão eurocêntrica, preterindo todo e qualquer pensamento que seja distinto do europeu. Isso se deu de forma discursiva, na qual as diferenças são negociadas por meio de estruturas institucionais, internalizadas pelos indivíduos e assumidas nas relações sociais como parte da memória e da linguagem comumente aceita.

Boaventura Santos (1989, p. 22), na sua obra *Ciência Pós-moderna*, tem demonstrado como a racionalidade científica moderna ocidental cimentou essa visão de mundo, ganhando importância sobre as formas teológicas dedutivas sobre o mundo. A

1 A metáfora da barbárie estava profundamente conectada ao caos primordial do livro de Genesis na Sagrada Escritura. Dentro dessa cosmovisão, os europeus tinham por tarefa aplacar a violência irracional dos “povos selvagens”. Ideias difundidas por escritores viajantes, exploradores, missionários e romancistas reforçaram a ideia de que o Novo Mundo era parte de um continente possuído por escuridão demoníaca e barbárie, representada sobretudo pelo sacrifício humano e canibalismo. Segundo esses pensadores, era dever dos europeus cristãos civilizar esses povos incautos retirando-os das trevas da ignorância e da incivilidade.

natureza desse pensamento estava ancorada em um sistema de distinções que classificava, mensurava e distinguia os conceitos, no qual era demarcada uma linha entre o que se convencionou chamar de conhecimento científico e o não científico. Essa racionalização pretendeu estabelecer-se como uma verdade universal, considerando outros saberes como irrelevantes, ilusórios e falsos. Assim, a ciência moderna converteu-se em uma instância suprema, colocando-se acima do bem do mal.

O referido discurso pretendeu tornar-se também performativo, moldando as experiências cotidianas, fornecendo um aparato de compreensão do mundo que justifique sua exploração, mascarando as relações de poder, naturalizando as desigualdades, estereótipos e preconceitos como se esses fossem científicos, objetivos e a-históricos.

Para tanto, faz-se necessário reconhecer que tal pensamento não é neutro, mas um processo que oculta uma questão mais ampla, que diz respeito à apropriação da história para fins, justificativa e manutenção do *status quo* atual.

3 | COMPREENDENDO OS FENÔMENOS SOCIAIS A PARTIR DA GLOBALIZAÇÃO

A globalização generalizada do modelo Neoliberal foi analisada por autores como Boaventura Santos, como um fator exógeno que tem dificultado a integração na América Latina. A década de 1980, na América Latina, foi também chamada de “década perdida”, pois trouxe uma profunda crise econômica, caracterizada por altos níveis da dívida externa, déficit fiscal, hiperinflação, baixo crescimento econômico e uma dívida social estúpida.

No início dos anos de 1990, praticamente todos os países latino-americanos haviam deixado para trás seus passados autoritários. Esse processo foi articulado pela redemocratização da região, marcada por regimes híbridos, que resultaram nas tomadas de decisões autoritárias e, ao mesmo tempo, a consolidação de processos democráticos com sistemas jurídicos e instituições frágeis.

Herança do período colonial na América Latina, tem-se o “patrimonialismo” e o “clientelismo”. Por tais conceitos, compreendem-se a relação de troca existente entre uma elite política que tem acesso aos bens e uma parcela pobre que está disposta a fornecer apoio em troca de recursos e benefícios. Tais aspectos manifestaram uma característica ligada às formas tradicionais de estruturação do controle social, expressos pela indiferenciação entre as esferas públicas e privadas.

A natureza híbrida dos regimes políticos latino-americanos encontrou sua expressão no estilo tecnocrático introduzidos pelo modelo Neoliberal. Esse legado deu-se basicamente por meio de dois critérios: o princípio do Estado soberano entendido como: a) território e poder supremo sobre sua população e b) busca pela autonomia em um mundo caracterizado por rivalidades e disputas geopolíticas entre diferentes países.

Nas últimas décadas, um amplo espectro de fenômenos está acelerando o processo

de globalização² financeira desterritorializada. Esse sistema que está além da dimensão econômica, constitui-se também em um processo que produz alterações no âmbito da política e da cultura. Seu caráter ideológico vai além da sua inevitabilidade. A globalização Neoliberal não reside no Estado-nação, mas na fluidez e na efemeridade dos fluxos globais de Capital que alteram as relações espaço-temporais no domínio político.

Na era pós-industrial³, a produção depende cada vez menos de uma presença espacial específica. Esse sistema gera processo de flexibilização e interdependência entre as sociedades nacionais que multiplicam e descentralizam os seus centros de decisões. Assim como o “pós-fordismo”, que captou um novo modo de acumulação e produção, a diáspora global é o próprio exemplo de como o tempo e o espaço são conceitualmente transformados.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que a globalização caracterizou-se por padrões emergentes de interconexões universais, promovendo a ideia de que o mundo é uma grande “aldeia global”. Anthony Giddens, no seu livro intitulado *As consequências da Modernidade* (1991. p. 27-29), focaliza a compreensão do tempo-espaço como aceleração dinâmica. Sugere que o desenvolvimento atual produz a chamada compreensão dos mesmos, onde tais fenômenos dependem dos processos materiais.

Aqui as hierarquias são substituídas por padrões globais de interação (“fluxos e redes”). A crescente escalada financeira, baseada em fluxos de comunicação e progressivamente organizada como uma rede horizontal sem um centro. Em parte, isso ocorreu porque a globalização criou vários centros, com uma combinação de certos recursos que permitem múltiplos acessos. Esse encolhimento do mundo tem trazido numerosas consequências, pelas quais os problemas locais tornam-se mundiais. O arranjo entre economia, política, capital e trabalho deu origem ao que depois se convencionou de Estado de bem-estar social nos países ricos do hemisfério Norte, incorporado ao neoliberalismo como um conceito geopolítico.

Esse fenômeno de “governança global”⁴ pode ser entendido como surgimento de princípios, normas e valores comuns que regulam e coordenam políticas sociais em escala globais e também regionais, como é o caso dos blocos econômicos, que são uma espécie de espaço supranacional, onde o Estado-nação cria lugares mais amplos para o alargamento do referencial geográfico e regulatório. Com isso, o Estado está desnacionalizando-

2 Por globalização, compreende-se os processos que vinculam o tecnológico ao político e ao econômico, por meio das quais as distâncias são encurtadas. Uma das principais causas de sua aceleração deu-se pelo desenvolvimento da tecnologia e sua aplicação prática sobre diversas esferas humanas, mais especificadamente na produção de rede de comunicação, na integração internacional do comércio e dos mercados financeiros.

3 A aplicação da microeletrônica à indústria levou ao esgotamento dos modelos tradicionais de produção, como o Taylorismo e o Fordismo. Isso é expresso, entre outras coisas, na substituição da produção de peças, que podem ser produzidas em qualquer parte do planeta e montadas somente nos mercados finais.

4 Por governança global, compreende-se o conjunto de práticas e princípios de mercados internacionais que estipulam princípios como livre mercado e democracia, sob os quais são concedidos empréstimos e adoção de políticas de ajuda para os países pobres do hemisfério Sul, por isso uma das expressões institucionais da governança global é o fortalecimento das instituições financeiras.

se parcialmente e delegando tal tarefa de sua soberania a um conjunto de interesses econômicos das grandes corporações financeiras.

A sociedade civil dos países periféricos do hemisfério Sul, em geral, está ainda longe de ser capaz de influenciar efetivamente os centros globais de tomada de decisão. Isso deve-se ao fato de que, enquanto os indivíduos e grupos estão fixos localmente, o centro de poder e de decisões está afastado da vida local, devido ao processo de internacionalização. Essa conjuntura tem levado ao esgotamento e substituição do modelo econômico vigente nesses países, baseados na exportação de matérias prima e na importação de produtos industrializados. Esse modelo, que foi utilizado na década de 1970, tornou-se obsoleto frente ao novo modelo mundial mais tecnológico e globalizado, flexibilizando as taxas de câmbio e as taxas de juros do poder estatal.

O aumento da desigualdade e da injustiça gerou o que Bauman (2007b, p.67) chamou de segregação e polaridade entre dois mundos ou duas categorias de habitantes, denominadas camadas superiores e camadas inferiores, usando a metáfora do consumidor falho para significar a prevalência social do discurso sobre consumidores pobres ou aqueles que, em virtude de seus meios limitados, não podem participar plenamente da cultura de consumo.

Na visão de Bauman (1999, p. 101), a sociedade é moldada por relações de poder em dois mundos diferentes: os vencedores, ou aqueles que detêm os meios de produção, também chamados de “turistas”, a quem são dadas infinitas possibilidades de escolhas, e os “vagabundos”, também chamados de consumidores fracassados porque dispõem de poucos recursos. Afirma Bauman (2003, p.57): “Os poderosos e bem-sucedidos não podem dispensar com facilidade a visão meritocrática do mundo sem afetar seriamente o fundamento social do privilégio que prezam e do qual não têm intenção de abrir mão.”

Tal experiência foi retratada por Anthony Giddens na sua obra *As consequências da Modernidade* (1991, p. 29), a qual chamou de desencaixe, marcado pela crescente exclusão social, aliada aos processos financeiros do capital: onde grande parte dessa massa divide os mesmos anseios, a mesma ideologia da sociedade de consumo.

Esse modelo econômico privilegia o lucro em detrimento das pessoas reais, as relações de trabalho são instáveis. Bauman afirma: “No mundo acolchoado, maleável e informe da elite global dos negócios e da indústria cultural, em que tudo pode ser feito e ser refeito e nada vira sólido, não há lugar para realidades obstinadas e duras como pobreza” (2003, p. 59). A flexibilidade de leis trabalhistas e o receio de ficar desempregado são alguns dos efeitos colaterais da globalização financeira neoliberal. É justamente esse medo que está fragmentando a sociedade, à medida em que todos se tornam uma ameaça para todos e o medo se torna uma história dominante, já que o modo de vida moderno: “inclui a produção de pessoas redundantes [localmente inúteis], excessivas ou não empregáveis, em razão do progresso econômico” (BAUMAN 2017, p.9).

4 | NOVOS E PERMANENTES DESAFIOS À AMÉRICA LATINA

A fragmentação das organizações sociais tem aberto uma profunda cisão na América Latina, minando os sistemas e padrões, dando espaço para o surgimento de formas personalistas de governo.

Esses líderes costumam definir seus planos em termos revolucionários: “revolução bolivariana”, “revolução cidadã”, “revolução democrática”, ou então, por formas antidemocráticas de governos de extrema direita. Tais processos almejam ampliar ou cercear a participação popular, legitimando uma visão patrimonial-clientelista sobre os destinatários de tal política.

É importante lembrar que na sociedade líquida, os votos também são voláteis e o apoio público pode encolher, caso as promessas não sejam cumpridas rapidamente. Assim, os referidos políticos tendem a enfrentar duas situações: ou alinham-se às oligarquias tradicionais de seus países, obtendo apoio por meio de algumas concessões, ou assumem as consequências de sucumbirem a um tremendo fracasso.

Se o sistema internacional até 1990 pode ser definido como uma era em que a ideologia anticomunista atuava como um fator de coesão dentro do sistema ocidental, a queda do Muro de Berlim, em 1989, apontou para um novo cenário internacional, que foi substituído pelo neoliberalismo como um fator hegemônico. A mentalidade liberal, que postula a redução do Estado, propõe um modelo demasiado estreito de gestão em termos de eficácia, compreendendo a sociedade como um conjunto de atos de troca, deixando vazio de conteúdo o conceito de política.

O apelo às virtudes do mercado como um fator de coesão social opõe-se à regulação política da economia. Na opinião de tais teóricos, não é o processo democrático de tomada de decisão, mas, sim, o mercado que garante a legitimidade da mesma. Esse processo está afetando a capacidade do Estado de regular a economia e a sociedade por duas razões: primeiro, porque a interdependência entre os Estados é uma consequência da incapacidade dos países de conseguirem isoladamente gerirem as questões que hoje transcendem suas fronteiras. Em segundo lugar, porque a maior flexibilidade da produção industrial esbarra no centralismo normativo, burocrático e institucional dos grandes Estados. Desta forma, o neoliberalismo corrobora os interesses transnacionais das grandes corporações em troca de supostos benefícios, omitindo os relacionamentos escusos que envolvem os governos locais, gerando o aumento da exploração e pobreza.

Certamente muitos outros fatores estão presentes nesse cenário. Contudo, descrevê-los em uma dimensão histórica mais ampla, pode ajudar a compreender os discursos veiculados à modernidade colonial. Essa ponte abre espaço para repensar alguns pressupostos que estão profundamente enraizados nos âmbitos públicos e privados da América Latina. Despir-se de tal concepção de mundo não será tarefa fácil a médio e curto prazo.

51 CONCLUSÃO

O reconhecimento de diferentes mundos e visões exige um diálogo aberto como possibilidade. A consciência sobre a colonialidade do poder continua como um projeto inacabado e a tentativa de um discurso de democracia e desenvolvimento científico parece manter o *status quo* colonial. Autores como Aníbal Quijano (2005), Walter D. Mignolo (2017) e Boaventura Santos (2017) afirmam que o passado colonial funciona ainda como um sistema de dependência, um componente institucional de hegemonia que serve como um repositório de padrões socioculturais herdados.

Isso, em última análise, tem levado a pensar até que ponto os processos democráticos na América Latina não são cúmplices da ideologia do poder colonial dos países ricos do hemisfério Norte? Infelizmente esses continuaram refém dos padrões assimétricos de poder. Contudo, permanece a dificuldade: como pensar o futuro da América Latina sem imitar a epistemologia colonial ocidental? Como refletir sobre democracia sem esbarrar no quadro da democracia liberal?

São questões para quais não se têm respostas fechadas. Todavia, urge uma independência genuína que tome em consideração os interesses de uma nova gramática do discurso que permita uma sintaxe entre o Norte e o Sul, Oriente e Ocidente.

Na verdade, a exposição do referido tema pretende ser um estímulo para a busca de novos paradigmas nas relações internacionais, a fim de mudar o discurso colonial em vista de um verdadeiro compromisso de justiça social. Tal perspectiva pode apontar para a possibilidade de melhores condições de intercâmbio, não apenas em termos globais, mas também regionais, isto é, criando uma rede de cooperação latino-americana.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Z. **Estranho à nossa porta**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2017.

BAUMAN, Z. **O mal estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1998.

BAUMAN, Z. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1999.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2001.

BAUMAN, Z. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro. Editora Zahar, 2003.

BAUMAN, Z. **Tempos líquidos**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2007a.

BAUMAN, Z. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2007b.

BAUMAN, Z. **Retrotopia**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2017.

CUNHA, C. Encontros decoloniais entre o bem viver e o reino de Deus. Campinas: Saber Criativo, 2019.

DUSSEL, E. 1492: O encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade. Petrópolis: Vozes, 1993.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

MIGNOLO, W. D. **Colonialidade**: o lado mais escuro da modernidade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 32, n. 94, jun. 2017.

MIGNOLO, W. D. **Habitar la frontera**: sentir y pensar la descolonialidad. Barcelona: Bellaterra, 2015.

MIGNOLO, W. D. **La idea de America Latina**: la herida colonial y la opción decolonial. Barcelona: Gedisa, 2007.

MIGNOLO, W. D. **The Geopolitics of Knowledge and the Colonial Difference**. South Atlantic Quarterly, v. 101, n. 1, p. 57–96, 2002.

MIGNOLO, W. D. **Desobediência Epistêmica**: A opção descolonial e o significado de identidade em Política. In: Caderno de Letras da UPF- Dossie: literatura, língua e identidade, n. 34, p. 287-324. 2008.

PINTO, R. A face oculta da Modernidade Colonial. In: **Caderno Teológico**. v.4, n. 2, p.96-106.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**: perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 117-142.

SANTOS, B. **Introdução a uma Ciência Pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SANTOS, B. MENESES, M. (orgs). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2017.

SANTOS, B. **The end of the cognitive Empire: the coming of age of Epistemology of the South**. London: Duke University, 2018.

CAPÍTULO 2

LE ÉLITE POLÍTICA COLOMBIANA Y EL DEBATE DE LAS REGALÍAS PARA CIENCIA Y TECNOLOGÍA. ¿DISTRIBUCIÓN DE UNA RENTA O DESARROLLO BASADO EN EL CONOCIMIENTO?

Data de aceite: 01/02/2021

Ricardo Gómez Giraldo

Investigador de la Universidad de Manizales
Manizales, Colombia
Grupo de Investigaciones en Conocimiento y
Cultura
en América Latina, Ceccal
<https://ricardogomezgiraldo.blogspot.com>

RESUMEN: Las élites tienen acceso a los más altos niveles decisorios del Estado y se amalgaman entorno a un proyecto basado en la coincidencia de propósitos colectivos. El trabajo pretende identificar una parte de ese proyecto: el sentido que las élites políticas manifestaron con respecto a la ciencia, la tecnología y la innovación (CTel) como mecanismo de desarrollo durante el debate llevado cabo entre 2010 y 2012 en el Senado de Colombia, cuando se creó un fondo en el Sistema General de Regalías destinado para CTel. Las conclusiones señalan las dificultades para articular un propósito nacional de desarrollo con base en conocimiento. El debate se centró en una disputa de poder entre nación y territorios; el fondo para la CTel funcionaría sin consideración a la política científica nacional. Emergería una mentalidad de repartición y administración de una renta, tal como en el pasado lo hacían las élites coloniales. Parecería que las regalías no fueron vistas como oportunidad para el desarrollo basado en el conocimiento. El método de investigación usado para develar el discurso de las élites fue el de la Teoría Fundada (STRAUSS y CORBIN, 2002). El método para identificar las

élites parte de la teoría elitista de la sociología (PARETO, 1932, PARSONS, 1967, MOSCA, 2004; MILLS, 2005).

PALABRAS CLAVE: Elites, Mentalidad, Ciencia y desarrollo, Ciencia y tecnología, Colombia.

A ELITE POLÍTICA COLOMBIANA E O DEBATE DOS DIREITOS PARA A CIÊNCIA E A TECNOLOGIA. DISTRIBUIÇÃO DE RENDA OU DESENVOLVIMENTO BASEADO NO CONHECIMENTO?

RESUMO: As elites têm acesso aos mais altos níveis de decisão do Estado e se amalgamam em torno de um projeto baseado na coincidência de propósitos coletivos. O trabalho visa identificar uma parte desse projeto: o sentido que as elites políticas expressaram sobre ciência, tecnologia e inovação (CTel) como mecanismo de desenvolvimento durante o debate realizado entre 2010 e 2012 no Senado da Colômbia, quando foi criado um fundo do Regime Geral de Royalties destinado à CTel. As conclusões apontam para as dificuldades de articulação de um propósito de desenvolvimento nacional baseado no conhecimento. O debate centrou-se em uma disputa de poder entre a nação e territórios; o fundo para o CTel operaria independentemente da política nacional de ciências. Uma mentalidade de compartilhar e administrar uma renda surgiria, assim como as elites coloniais fizeram no passado. Parece que os royalties não são vistos como uma oportunidade para o desenvolvimento baseado no conhecimento. O método de pesquisa utilizado para desvelar o discurso das elites foi o da Teoria Fundamentada

nos Dados (STRAUSS e CORBIN, 2002). O método de identificação das elites é baseado na teoria elitista da sociologia (PARETO, 1932, PARSONS, 1967, MOSCA, 2004; MILLS, 2005). **PALAVRAS-CHAVE:** Elites, Mentalidade, Ciência e desenvolvimento, Ciência e tecnologia, Colômbia.

THE COLOMBIAN POLITICAL ELITE AND THE DEBATE OF ROYALTIES FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY. RENT DISTRIBUTION OR KNOWLEDGE-BASED DEVELOPMENT?

ABSTRACT: Elites have access to the highest decision-making levels of the State. They merge around a project based on the coincidence of collective purposes. The work aims to identify a part of this project: the sense that the political elites expressed regarding science, technology and innovation (CTel) as a development mechanism during the debate held between 2010 and 2012 in the Senate of Colombia, when they created a General System of Royalties destined for CTel. The findings point to the difficulties in articulating a national development purpose based on knowledge. The debate was centered on a power dispute between the nation and territories; the fund for CTel would operate without regard to national science policy. The mentality of rent-seekers would emerge, just as in colonial elites did in the past. It would appear that royalties were not seen as an opportunity for knowledge-based development. The research method used to unveil the discourse of the elites was that of the Grounded Theory (STRAUSS and CORBIN, 2002). The method to identify elites comes from the elitist theory of sociology (PARETO, 1932, PARSONS, 1967, MOSCA, 2004; MILLS, 2005).

KEYWORDS: Elites, Mentality, Science and development, Science and technology, Colombia.

1 | INTRODUCCIÓN: PROBLEMA Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

El problema de investigación es la relación de las élites colombianas con la ciencia, la cual tiene un pobre desarrollo en el país. Históricamente, buena parte de las élites ha tenido una relación equívoca con la ciencia: Miguel Antonio Caro, por ejemplo, creía que la ciencia anglosajona y una educación puramente científica repercutirían negativamente en el desarrollo de la moral católica del país; las élites hasta mediados del Siglo xx no comprendieron “la necesidad de fomentar el cultivo de las ciencias... ni el conocimiento profundo del país”, la ciencia en Colombia, desde aquella época, tenía evidentes dificultades de institucionalización y fue “marginal”, sin vinculación entre el sector productivo y la investigación. Algunos acusan a las élites colombianas contemporáneas de complacencia con el nivel de desarrollo del país: han confundido el éxito económico de corto plazo con el crecimiento y sostenibilidad de largo plazo, cosas estas últimas que no son posibles sin actitudes favorables al desarrollo científico (incluida la educación científica). Todo ello, en todo caso, ha sucedido en medio de unas constantes luchas entre la descentralización y la centralización de las funciones del Estado, una cultura de corrupción con el dinero público y un estado débil (CASTRO-GÓMEZ, s.f.; OBREGÓN TORRES, 1992, p. 188; Melo, 1987, p. 4; SALAI-I-MARTÍN, 2013).

Las siguientes páginas nacen de la ponencia presentada en el *Congreso de investigación en educación en Ciencia y Tecnología* (CyT) que se llevó a cabo en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja, en agosto de 2018. En su momento constituía un avance de la investigación del Doctorado en Estudios Sociales culminado en la Universidad Externado de Colombia, en octubre de 2020. La pregunta general de investigación es: durante la época de cambios propios de la finalización del Frente Nacional, inicio de la década de 1980, y hasta el tercer lustro del Siglo xxi, ¿qué mentalidades manifiestan las elites políticas y empresariales colombianas con respecto a las políticas de educación y ciencia durante ese período?

Este capítulo, presenta entonces el sentido que las élites políticas manifiestan con respecto a la ciencia como mecanismo de desarrollo competitivo, a partir de la descripción e interpretación sobre cómo las élites políticas reaccionaron ante un hecho notable: la reforma Constitucional y legal que lideró el Presidente Santos entre 2010 y 2012, al proponer al Congreso redistribuir entre todos los Departamentos las regalías que por hidrocarburos se recibirían ante la bonanza que vendría en el sector petrolero y que, *para CyT e Innovación* significaban, sólo para el primer año, ochocientos mil millones de pesos, más del doble del presupuesto de inversión anual de Colciencias.

2 | SUPUESTOS DEL TRABAJO

- a. Una adecuada política de CTel dinamiza la economía, el crecimiento y la sostenibilidad económica (SACHS, 2005).
- b. *Mentalidad* es la suma de percepciones o visiones generales o simplificaciones que afectan nuestra manera de ver el mundo, *compartidas socioculturalmente* por miembros de un mismo *grupo*, tales como las creencias, las actitudes inconscientes, los prejuicios, los intereses, los conocimientos, las normas, los valores y actitudes. La definición de *mentalidad* se basa en la escuela de la *Nueva Historia* y su enfoque de la *Longue Durée*, que invita a pensar el presente con ojos de larga duración (VOVELLE, 1985; BARROS, 2003).

El concepto *mentalidad* se nutre de autores de las neurociencias como BARTRA, 2004, DÍAZ, 2008, CLARK y CHALMERS, 1998 y KAKU, 2014; y, también, de la psicología social como ELÍAS, 1990 y RAMIREZ, 1999.

- c. Desde el final de la colonia hasta mediados del Siglo xx, se consolidaron algunos rasgos de *mentalidad* en las élites, los cuales se agrupan en siete conceptos con base en investigaciones y reflexiones de SERRANO, 2016; JARAMILLO URIBE, 1994; SIERRA MEJÍA, 2012; CASTRO-GÓMEZ, 2010; RESTREPO SANTAMARÍA, 2011; WIARDA, 2001; TOVAR, 2004 y GARCÍA VILLEGAS, 2017. Ellos son:

- *Elitismo*: falta de autocrítica, asociación en grupos excluyentes, inmovilidad social, desdén por ciertos temas que impactan la sociedad.
- *Limpieza de sangre*: búsqueda de identidad diferente a la propia.
- *Complacencia*: Satisfacción con el estado de cosas; falta de ambiciones retadoras para la sociedad.
- *Localismo*: desprecio por un proyecto público nacional y preferencia por prioridades y proyectos locales y privados.
- *Orden y autoridad antes que pensamiento crítico*: Fuimos, se dice, refractarios a la ilustración y la filosofía racionalista y así es nuestro sistema educativo.
- *Camaleonismo*: Apariencia antes que realidad, lo que puede degenerar en corrupción.
- *Liberalismo sin Estado*. Libertad individual y económica sin consideración por consolidar un Estado capaz de proveer los derechos de sus ciudadanos.

3 | MÉTODO

La investigación se realizó desde la *Teoría Fundada*. La lectura de la mentalidad de las élites colombianas, se hizo desde el fenómeno de los debates de los senadores en la reforma a las regalías. Se investigaron sólo los debates de plenarias y las intervenciones no leídas o improvisadas, para centrar el estudio en actitudes inconscientes. Se focalizaron las intervenciones de Senadores y no de Representantes a la Cámara, ya que, según la Constitución Política, los Senadores representan el interés nacional, mientras que los miembros de la Cámara baja son más representantes de sus regiones (STRAUSS y CORBIN, 2002)

Se tomaron 331 citas del debate constitucional y legal. Se hizo microanálisis a las citas, se compararon los datos con ayuda del software *AtlasTi*; de la primera codificación abierta (agrupar citas por códigos), resultaron veinte conceptos iniciales, que luego decantaron en seis. Luego se hizo la *codificación axial* (identificar y agrupar propiedades de las categorías o conceptos). Luego se rotularon los conceptos como *condiciones*, *acciones/interacciones* o *consecuencias*, y se identificaron las *dimensiones*, es decir, la localización de las propiedades en un continuo. Finalmente, se hizo codificación selectiva, es decir la *teoría fundada* sobre la mentalidad indagada.

4 | RESULTADOS

Los conceptos que representan el fenómeno son:

1. Descentralizar Centralizar

2. Equilibrio entre regiones
3. Ciencia y tecnología
4. Representatividad política
5. Corrupción
6. Equidad social

La condición causal en la cual se centró este debate fue la percepción de las *élites políticas* de que la reforma atentaba contra la descentralización, categoría llamada *Descentralizar Centralizar*, calificada por la propiedad *Poder Nacional Vs Autonomía Territorial*. A pesar de que los voceros del ejecutivo aseguraban que aquella era para “grandes proyectos...”, las élites del Senado, en su mayoría barones electorales, percibieron que el proyecto era “profundamente centralista”¹. Veían al Estado Nacional “imponiéndose sobre los municipios”, lo que llevaría a una república “menos democrática...”. Se sugirió que Alcaldes y Gobernadores se convertían en “súbditos” y se recordó que en Siglo xix, los Estados (hoy Departamentos) eran “soberanos”.

Este conflicto fue fortalecido por una *propiedad* que sobresalió: un evidente *Localismo* por oposición a una visión nacional de los asuntos públicos. Mientras el ejecutivo sugería que la reforma implicaba un propósito colectivo nacional, para los Senadores era “difícil de entender... tanta ilusión: dobles calzadas... El embeleco del ferrocarril”; al final todo “serán proyectos de importancia nacional”. Sólo un Senador advirtió sobre dicho localismo: “Se va a diseminar en pequeños proyectos que no va a llevar a la competitividad del país. Entonces va a tocar aprobar el mejor de los peores escenarios”

Otra propiedad emerge con similar intensidad: *Corrupción*. Los senadores criticaron que el ejecutivo afirmara que había corrupción en las regiones y su respuesta fue que “corrupción también hay... en el propio gobierno central...”.

Finalmente, es significativo que la propiedad *Competitividad regional*, aparezca entre las propiedades más débiles: sólo una vez por parte del Ministro de Hacienda “los recursos... se vuelven desarrollo” y otra, una Senadora explica que “el proyecto ayudaría a... desarrollo y competitividad...”.

La primera respuesta típica o *Acción/interacción* fue *Equidad: esparcir la mermelada en toda la tostada*², la cual adquirió una importancia significativa y, por lo tanto, también fue seleccionada como dimensión. “Lo más importante es que cualquiera puede presentar proyectos... cualquier tipo de proyecto, educación salud nutrición, abuelitos, seguridad alimentaria... Se buscó principalmente... el equilibrio... de tipo social como de tipo regional...”

1 La fuente de todas las citas a partir de este lugar, salvo que expresamente se diga lo contrario, es el trabajo de investigación, específicamente la codificación axial. Algunas incluyen textos de más de un senador (separando la cita de cada uno por tres puntos suspensivos y una mayúscula en la siguiente frase), o del ejecutivo siempre tomadas de la *misma propiedad*. No se cita a un senador en particular, porque la *mentalidad* es un fenómeno colectivo.

2 Expresión acuñada durante el debate por el Ministro de Hacienda

La segunda respuesta típica fue la *Participación de los parlamentarios en la administración de los recursos de regalías*: “Muy bien muy bien, eso arregla el problema..., va a haber participación de la clase política y los alcaldes”.

¿Recursos de CTel para la competitividad? Propiedades de la categoría *Ciencia y Tecnología* que orientan respuestas a la pregunta de investigación.

- a. El debate con respecto al recurso para *CTel* quedó en medio de y supeditado a una disputa de poder entre la nación y los territorios. Mientras el ejecutivo aseguraba que *CTel* “son recursos también de las regiones...”, los barones electorales denunciaban que “El fondo de Ciencia y tecnología es... profundamente centralista...”.
- b. A pesar que un Senador (de la élite social e ilustrada) advierte el riesgo de *una mala inversión en CTel, según estaba quedando la reforma, “corremos un riesgo muy grande al introducir criterios... democráticos, redistributivos... podemos terminar destruyendo la posibilidad de que la inversión en CyT [pueda] producir conocimiento”,* ello *se desdeña* por parte del Barón Electoral ponente: “me parece que los recursos de CyT en el país han estado bastante centralizados... donde claramente hay posibilidades de hacer investigación..., creo que las inversiones de CyT deben llegar a todos los municipios... a las regiones más apartadas...”.
- c. Desdén por la competitividad: El concepto *Competitividad* no aparece mencionado en ningún aparte de la categoría *Ciencia y Tecnología*, salvo en la intervención cautelar del Senador que advirtió de los riesgos de invertir mal.
- d. En el debate no existe la voz del director de Colciencias, el responsable de las políticas de *CTel* en Colombia, al tiempo que es permanente la presencia dos macroeconomistas, el director del DNP y el Ministro de Hacienda, quienes orientaban y abrían y cerraban los debates. Parecería sintomático de la fuerte influencia (¿monopolio?) de la ciencia económica en el debate público, en desmedro de otras miradas y actores. Estos monopolios se consideran “intentos... de estabilizar el orden sociopolítico”, tomar un solo enfoque científico, y “declarar que se trata de una verdad final y absoluta” (URIBE, 2014 y PALACIOS, 2001; NOHA HARARI 2015, p. 282).
- e. Esta distribución de dineros de *CTel* se propuso incluso para invertirla en cosas diferentes a *CTel*, “La educación primaria... la seguridad alimentaria... la red terciaria [de carreteras]”, recordando rasgos camaleónicos.
- f. Salvo una intervención, no se evidenciaron discusiones de fondo, argumentaciones diferentes a la equidad y la defensa de la autonomía regional, para distribuir y propender por ejecutar los dineros de *CTel* con criterios de desarrollo impulsado por el conocimiento, para lo cual hubiera sido una oportunidad obvia,

lo cual reiteraría el desdén por la CTel.

Estas propiedades pueden explicar la reacción que tuvo el líder de la propuesta de dirigir el 10% de regalías para CTel, el presidente de la República, Juan Manuel Santos. Al plantearle una reflexión sobre el tema su única respuesta fue: “Estoy decepcionado”³.

5 | CONCLUSIONES: AVANCE HACIA LAS RESPUESTAS A LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

La investigación parecería haber encontrado señales vigentes de las mentalidades más profundas de nuestro pasado:

- a. El conflicto *Descentralizar - Centralizar*, recuerda los problemas del General Santander intentando distribuir recursos para la educación primaria en las regiones y, en estas, las élites locales las desviaban para otros menesteres (TOVAR 2004).
- b. Parecería primar una *visión localista* de las élites políticas dificultando la construcción de proyectos nacionales ambiciosos, lo que coincide con trabajos sobre las élites empresariales y la configuración socio-histórica de nuestra nación (RESTREPO SANTAMARÍA, 2011; SERRANO, 2016).
- c. Una característica nueva del debate público es el llamado al *Equilibrio entre Regiones*, la homogénea actitud en favor de *Esparcir la mermelada en toda la tostada*, es decir, que a todos los territorios se les distribuyera el dinero de manera homogénea.
- d. El debate entre los políticos que distribuyeron las regalías para CTel entre 2010 y 2012, parecería demostrar la veracidad de la siguiente afirmación: desde la independencia, los colombianos, y su dirigencia, hemos luchado contra el absolutismo; expulsamos al déspota español (hoy el Poder Nacional), pero nos quedamos sin el aparato estatal (¿cuándo habremos dicho en Colombia que el Estado es eficiente o eficaz?) y acabamos creyendo que “la libertad se defendía por sí sola”. Por ello se construye “un liberalismo sin Estado... una libertad sin orden” (GARCÍA VILLEGAS, 2017).
- e. Las preocupaciones con respecto a la *corrupción de los otros*, parecerían expresión de mentalidades arraigadas: elitismo como *falta de autocrítica* (no hay reflexión sobre la corrupción en sus territorios) y *camaleonismo*: se toman medidas formales (leyes nuevas), pero difícilmente cambian las realidades (GARCÍA VILLEGAS, 2017).
- f. Vistos en conjunto algunos conceptos surgidos, *Poder Nacional vs Autonomía Territorial, Pobreza, Equidad Social, Representatividad Política y Corrupción*,

3 Conversación informal sostenida con el investigador en el Cañón de las Hermosas, Tolima, en febrero de 2017.

emergería una teoría sobre el manejo de lo público en Colombia: *distribución amplia de subsidios* debido a la alta preocupación por la pobreza que manifiestan los Barones Electorales, al tiempo que estos mismos expresamente se proponen como *coadministradores* de los recursos públicos a ser ejecutados en las regiones, en medio de un ambiente de *corrupción* evidenciado por ellos mismos, lo cual recuerda otros análisis sobre las élites colombianas: “se acostumbraron a ejercer el poder en beneficio propio pero legitimándolo con el bienestar colectivo” (PATIÑO 2015, p. 57).

- g. Parecería que primó el *desdén* por políticas de desarrollo competitivo basadas en la creación de riqueza con base en la CTel, en una especie de continuidad de la agenda liberal de la fundación de la república, que planteaba para los ciudadanos igualdad, seguridad, respeto a la propiedad privada, libertad e instrucción pública pero que ignoraba un elemento crucial de la construcción de la modernidad y la idea determinante del capitalismo moderno: el “racionalismo económico” centrado en el permanente “crecimiento de la productividad”, racionalismo que rompió “los estrechos límites ‘orgánicos’ [de] la persona humana... quedando sometido todo el proceso de la producción a puntos de vista científicos”, productividad para la cual le es indispensable promover y utilizar el desarrollo científico y tecnológico nacional (MARTÍNEZ GARNICA, 2010; WEBER, 2003, p.113; CASTELLS, 1991 y NOHA HARARI, 2015).

Mientras que más de un siglo antes de nuestra independencia en la Inglaterra de la época del surgimiento de la modernidad existía entre sus élites una “creencia generalizada en las soluciones científicas” y la ciencia era ostentaba “popularidad”, a comienzos del Siglo XXI, según el presente estudio, la ciencia en Colombia mantenía evidentes dificultades de institucionalización. Aún hoy, la élite política apenas alcanza a distribuir las rentas al interior de sus reinos, como lo hacían sus antecesoras, las élites andaluza y castellana, que vivían de manera más bien improductiva “de sus rentas americanas” (MERTON 1970, p. 21 y 72; CASTELLS, 1991, p. 60 a 62).

REFERENCIAS

Clark, Andy y Chalmers, David. **The extended mind**. Analysis: 58, 7-19. 1998.

Tovar, Leonardo. **La Idea de Ciencia En Miguel Antonio Caro**. Cuadernos de Filosofía Latinoamericana 25 (91):53–60. <http://nebulosa.icesi.edu.co:2517/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=ab25f594-3e01-48a3-a267-e271fe34230a%40sessionmgr103&vid=8&hid=116>. 2004.

Uribe, María Cristina. **The positioning of economic rationality in Colombia**. Bulletin of Latin American Research: Vol 33, No. 1, pp. 46-59, 2014

Ramirez, Elkin. **Psicoanálisis e historia de las mentalidades. Una posible aproximación**. Anuario colombiano de historia social y de la cultura: 26, 1999.

Salai-I-Martín, Xavier. **El problema de Colombia es la complacencia**. Entrevista en *El Espectador*, Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/economia/el-problema-de-colombia-complacencia-articulo-461299> 10 de may. 2013.

Jaramillo Uribe, Jaime. **El mestizaje y la formación de la sociedad latinoamericana**. En Jaramillo Uribe, Jaime., (ed) *De la sociología a la historia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, (1994).

Castells, Manuel. **La Era de La Información. Economía, Sociedad y Cultura. La Sociedad Red. Vol 1**. Barcelona: Siglo XXI. 1991.

Castro-Gómez, Santiago. **La hybris del punto cero. Ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada. (1750-816)**. Bogotá: Pensar, Universidad Javeriana. 2010.

Díaz, José Luis. **La Conciencia Viviente**. México D.F.: FCE. 2008.

Elías, Norbert. **La sociedad de los individuos: ensayos**. Barcelona: Península. 1990.

García Villegas, Mauricio. **El orden de la libertad**. Bogotá: FCE. 2017

Kaku, Michu. **El futuro de nuestra mente. El reto científico de entender, mejorar y fortalecer nuestra mente**. Barcelona: Debate. 2014

Merton, Robert King. **Ciencia, tecnología y sociedad en la inglaterra del siglo xvii**. Madrid: Alianza Editorial. 1970

Mills, Charles Wright. **La élite del poder. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica**. 2005 (1957)

Mosca, Gaetano. **La clase política**. México D.F.: México, 2004.

Noha Harari, Yuval. **De animales a dioses. Breve historia de la humanidad**. Bogotá: Debate, 2015.

Obregón Torres, Diana. **Surgimiento de las sociedades científicas en Colombia. 1859-1936**. Banco de la República. Bogotá, 1992.

Palacios, Marco. **De populistas, mandarines y violencias. Luchas por el poder**. Planeta. Bogotá. 2001.

Pareto, Vilfredo. **Traité de sociologie générale**. Édition francaicaise par Pierre Boven. Revue par l'auteur. Volume I y II: Paris, Payot. 106, Boulevard St-Germain, 1932.

Parsons, Talcott. **Ensayos de teoría sociológica**. Buenos Aires: Argentina. Paidos. 1967

Patiño Villa, Carlos Alberto., Zambrano Pantoja, F. R., Montenegro Lizarralde, F., Viviescas Monsalve, J. F., González Borrero, J. I., Montoya Pino, A. P. y Romero Quiñones, M. C. **Medellín: territorio, conflicto y Estado. Análisis geoestratégico urbano**. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá) Editorial. Instituto de Estudios Urbanos, IEU y Planeta, 2015.

Restrepo Santamaría, Nicanor. **Empresariado antioqueño y sociedad, 1940-2004**. Medellín: Clío: Universidad de Antioquia, 2011.

Sachs, Jeffrey. **El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo**. Barcelona: Debate, 2005.

Serrano, Enrique. *¿Por qué fracasa Colombia? Delirios de una nación que se desconoce a sí misma*. Bogotá: Planeta. 2016

Sierra Mejía, Ruben. **La restauración conservadora 1946-1957**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, 2012.

Strauss, Anselm y Juliet Corbin. **Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada**. Medellín. Editorial Universidad de Antioquia, 2002.

Vovelle, Michelle. **Ideologías y mentalidades**. Barcelona, España: Ariel, 1985.

Weber, Max. **La ética protestante y el espíritu del capitalismo**. Fondo de Cultura Económica: México, 2003.

Wiarda, Howard J. **The soul of Latin America: the cultural and political tradition**. New Haven: Yale University press, 2001.

Barros, Carlos. **La mentalidad justiciera en las revueltas sociales (edades media y moderna)**. Ponencia dictada en la Conferencia Internacional Justice/ Violence/ Hegemony, organizada por The Berlin Institute of Critical Theory (INKRIT)-Freien Universität Berlin. Berlín, 1-4 de junio. Publicado en “¿Por qué una revuelta social estalla en determinado momento y lugar?” <http://cbarros.com> Último acceso: Marzo 2 216

Bartra, Roger. **La conciencia y el exocerebro. Una hipótesis sobre los sistemas simbólicos de sustitución**. Conferencia impartida en el Centro Cultural Conde Duque de Madrid, España, el 6 de noviembre de 2003: Letras Libres: 29 de febrero, 2004.

Melo, Jorge Orlando. **Historia de la ciencia en Colombia**. Conferencia de divulgación leída en Santa Marta. 1987

Castro-Gómez, Santiago. **Miguel Antonio Caro. El hombre y su obra**. Datos biográficos. Recuperada de <https://www.ensayistas.org/filosofos/Colombia/macaro/introd.htm>, sin fecha.

CAPÍTULO 3

A CONSTRUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS: DESAFIOS E OBSTÁCULOS EXISTENTES NO BRASIL

Data de aceite: 01/02/2021

Data de submissão: 12/01/2021

Camila Santos Barros Moura

Bacharela em Relações Internacionais pelo
Centro Universitário Tabosa de Almeida
(ASCES-UNITA)
Caruaru – Pernambuco
<http://lattes.cnpq.br/9248419560363523>

RESUMO: O presente artigo visa analisar a relação existente entre o Brasil e o regime internacional de refugiados; desde a ratificação do Brasil ao Estatuto dos Refugiados de 1951 assim como os mecanismos e leis internas existentes até o ano de 2016. Os atores internacionais e organismos estatais vêm buscando promover um maior diálogo e visibilidade em relação às pessoas que vivem em condição de refúgio, em vista das diversas barreiras que dificultam a integração deste grupo nas mais diversas sociedades. No Brasil, percebe-se que desde a redemocratização até o ano de 2016, o Governo Brasileiro vem promovendo leis e resoluções inspiradas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, como também se posicionando internacionalmente a favor do acolhimento aos refugiados. Entretanto, mesmo diante da tentativa brasileira em acolher refugiados e pessoas deslocadas, este grupo enfrenta desafios e obstáculos no país devido às condições, políticas públicas e estruturas insuficientes e precárias para o acolhimento e integração de refugiados no território nacional.

PALAVRAS-CHAVE: Refugiados; Brasil; políticas públicas; Regime Internacional de refugiados.

THE CONSTRUCTION OF THE INTERNATIONAL REGIME FOR REFUGEES: CHALLENGES AND OBSTACLES EXISTING IN BRAZIL

ABSTRACT: This article aims to analyze the relationship between Brazil and the International Refugee Regime; since the ratification of Brazil to the Refugee Statute of 1951 to the existing internal mechanisms and laws until the year of 2016. International actors and State bodies have been seeking to promote greater dialogue and visibility in relation to people living as refugees, in view of the various barriers that hinder the integration of this group in the most diverse societies. In Brazil, it is clear that since the re-democratization until 2016, the Brazilian Government has been promoting laws and resolutions inspired by the Universal Declaration of Human Rights, as well as taking an international stand in favor of welcoming refugees. However, despite the Brazilian attempt to welcome refugees and displaced persons, this group faces challenges and obstacles in the country due to insufficient and precarious conditions, public policies and structures for the reception and integration of refugees in the national territory.

KEYWORDS: Refugees; Brazil; public policies; International refugee regime.

1 | INTRODUÇÃO

O presente artigo busca analisar e reconhecer os obstáculos e desafios enfrentados

pelos refugiados no Brasil e desta forma, avaliar a existência e efetividade de possíveis ações e políticas públicas do Governo Brasileiro em relação as centenas de refugiados que chegam ao país. Esse artigo é de cunho bibliográfico, por isso busca através do método monográfico e histórico, analisar a relação existente entre o Brasil e o regime internacional de refugiados, considerando a ratificação do Brasil ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e as demais leis referentes a este grupo no país até o ano de 2016.

Ao longo desta apresentação é possível identificar diversas barreiras que dificultam a integração deste grupo na sociedade brasileira, ficando em evidência a necessidade de que haja uma maior visibilidade e diálogo, em relação às pessoas em condição de refúgio, entre os atores internacionais e organismos estatais, especificamente o Brasil. É notável o esforço inovador do Governo Brasileiro em promover leis e resoluções, inspiradas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em prol dos refugiados residentes no país, como a Lei Nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que afirma:

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

É notório o empenho brasileiro em receber e acolher refugiados, dentre eles crianças, com o agravamento do fluxo migratório nos últimos anos, porém, o Brasil tem apresentado condições e estruturas precárias para estabelecer estes refugiados em seu território. Cabe ao Estado, primeiramente, garantir a dignidade da pessoa humana a todos os refugiados e oferecer condições básicas para o seu estabelecimento e integração. Entretanto, o que tem sido observado ao longo dos anos é que são as organizações da sociedade civil, como a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ) no Rio de Janeiro; Caritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) em São Paulo; e Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) em Brasília, quem têm se responsabilizado em lidar com estas pessoas e promover a sua integração na sociedade.

Desta forma, o artigo busca indagar se há instrumentos jurídicos que efetivam os direitos fundamentais dos refugiados no Brasil, como o direito a educação, a saúde, ao lazer, ao trabalho e a segurança. E traz como possível resolução, a existência insuficiente e a precária de instrumentos jurídicos e políticas públicas brasileiras como principais fundamentos que dificultam o estabelecimento digno de refugiados no Brasil.

2 | PERSPECTIVA HISTÓRICA

O ato de se deslocar, ou seja, mover-se de Estado, país, região ou bairro; sempre esteve presente na história da humanidade. Diversos estudos comprovam a necessidade humana em sair de um local para outro, sejam por razões econômicas, sociais, culturais e por questões de sobrevivência; logo, os deslocamentos humanos podem ser

entendidos como um fenômeno histórico e não um evento recente. Desde os primórdios da humanidade, no Egito e Mesopotâmia, algumas regras referentes aos deslocamentos humanos, especificamente ao refúgio, já eram presentes no convívio humano; porém estas eram referentes unicamente às questões religiosas, portanto o refúgio tinha como principal motivo a perseguição religiosa.

A pessoa que se desloca pode ser identificada como refugiado, migrante ou asilado. O refúgio é caracterizado por pessoas que estão fugindo de algum conflito, guerra e/ou perseguições, o ato de sair é realizado por necessidade de sobrevivência e não por vontade própria. Já o migrante pode ser caracterizado por pessoas que têm o intuito de buscar melhores condições econômicas e sociais, por isso, este grupo se desloca por vontade própria diferentemente do refugiado. O asilo, porém, é visto como um instrumento político, no qual o requerente não precisa passar pelos trâmites burocráticos como o refugiado e o migrante. O asilo, diferentemente das outras categorias, necessita apenas do aval da presidência da república.

Foi apenas a partir do final do século XIX e início do século XX, que as questões referentes aos refugiados, grupo no qual aqui será abordado, tornam-se assuntos dos Estados, somando-se agora a uma conotação política e não apenas religiosa.

O conceito de refugiado, no entanto, passa a se desenvolver de forma independente à luz da criação de diversos mecanismos jurídicos que garantem a sua proteção e dignidade humana. Após a Primeira Guerra Mundial, Revolução Russa e Segunda Guerra Mundial, o mundo se deparou com milhões de pessoas em condição de refúgio e torna-se evidente a necessidade da criação de órgãos e instrumentos jurídicos que solucionem de forma humanitária a realidade destes indivíduos. Desta forma é criada em 1947 através da Assembleia Geral das Nações Unidas, a Organização Internacional de Refugiados que apresentava funções temporárias em proteger, abrigar e repatriar refugiados. Três anos depois, também é criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), considerada como uma instituição de caráter internacional, humanitária e social. Por isso, a definição internacional do que viria a ser um “refugiado” foi postulada em um tratado internacional: a *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, de 1951.

Esta convenção é considerada um marco normativo no Direito Internacional, onde é definido claramente o conceito de refugiado, que diz:

Art. 1º - Definição do termo “refugiado”

2) Que, em conseqüência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa e temendo ser perseguida 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 virtude 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 conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951)

Nota-se uma clara limitação temporal e geográfica na definição da pessoa refugiada, sendo consideradas nesta condição apenas pessoas localizadas na Europa e que sofreram perseguições por motivos raciais, políticos e religiosos antes de 1º de janeiro de 1951. Em meio a este entrave, é criado o *Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados* em 1967, onde as limitações anteriormente observadas na Convenção de 1951 deixam de ser levadas em consideração. Desta forma, o Protocolo de 1967 torna-se um instrumento de fácil aplicação pelos países, a partir do momento em que passa a considerar a existência de “novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção de 1951” (Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados), havendo uma clara necessidade de abranger todos os refugiados na definição da própria Convenção. Logo nas disposições gerais, o *Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967* traz no Artigo 1 a modificação no termo “refugiado”:

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo «refugiado», salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras «em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e...» e as palavras “... como consequência de tais acontecimentos” não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro. (PROTOCOLO DE 1967 RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS)

3 I REGIME DE REFUGIADOS NO BRASIL

No Brasil, o Congresso Nacional aprovou em 1960 a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, através do Decreto nº 50.215 e em 1972 o Protocolo de 1967, somente após as limitações serem suprimidas. Desta forma, tanto no plano interno quanto no plano internacional, o Brasil se comprometeu em acolher e proteger os refugiados que se encontrarem em seu território nacional.

Juridicamente e historicamente, o Brasil efetivou uma etapa muito importante no seu regimento interno ao instituir em 1997 a Lei nº 9.474, referente ao Estatuto Jurídico do Refugiado. Esta lei teve como desdobramento a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça; e apresentou o princípio de “Não-devolução”, onde os solicitantes de refúgio não podem ser devolvidos ou expulsos para o país onde a sua vida ou integridade física estejam em risco. O CONARE foi estabelecido como o órgão do governo responsável por analisar e decidir todos os pedidos de refúgio no Brasil e também encarregado de formular a política sobre refúgio no Brasil e criar normas que esclareçam os termos da lei de refúgio. A Lei nº 9.474 em parceria com o CONARE, é mencionada pelo Ministério de Relações Exteriores, Itamaraty, como a lei brasileira que é reconhecida como uma das mais avançadas sobre o assunto, tendo servido de modelo para outros países da região.

3.1 Parceria entre as organizações da sociedade civil e o Estado brasileiro

O Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) recebeu da ONU o mandato de administrar e coordenar internacionalmente, ações que busquem proteger os solicitantes de refúgio e os refugiados em geral, assim como promover soluções duradouras para os problemas que envolvem estes indivíduos. Entretanto, para que realmente sejam solucionados os impasses e as questões relacionadas a este grupo, o ACNUR conta com a assistência de organizações e instituições da sociedade civil no auxílio e proteção dos direitos humanos e fundamentais das pessoas em condição de refúgio.

No Brasil, as organizações que apoiam o ACNUR são: Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ) no Rio de Janeiro; Caritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) em São Paulo; e Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) em Brasília. É através destas e outras organizações que os refugiados adquirem informações em relação às questões de documentação, saúde, educação, moradia, cursos de português e a inclusão no mercado de trabalho. Segundo o Centro de Acolhida a Refugiados (2016), as Caritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, são organismos comprometidos com os direitos humanos e dedicados aos projetos relacionados ao contexto social da Igreja, através do convênio com o ACNUR e com o CONARE em “acolher, apoiar e orientar os solicitantes de refúgio e refugiados que chegam ao Brasil”. A equipe técnica das organizações é formada por advogados, psicólogos, assistentes sociais e voluntários que prestam atendimento com o intuito de auxiliar na reconstrução das vidas das pessoas em condição de refúgio no Brasil.

Mesmo diante desta notória participação das organizações e instituições da sociedade civil, cabe ao Estado brasileiro a responsabilidade em deliberar as questões relacionadas aos refugiados no seu território; sendo da competência destas organizações apenas o auxílio e a integração destas pessoas na sociedade brasileira. No ano de 2015 muitas dessas organizações da sociedade civil declararam “estado de emergência”, devido a limitação de suas capacidades físicas em receberem um grande número de pessoas em situação de refúgio, e insuficiente apoio do Governo Federal em garantir direitos básicos para os refugiados que chegam ao país, como o direito à alimentação, a educação e a saúde física e psicológica. A Cáritas de São Paulo, por exemplo, comandada até então pelo padre Paolo Parise, deparou-se em 2015 com a chegada inesperada de refugiados vindos do Haiti e não dispunha vagas e cômodos para abrigá-los de forma digna. Por isso, o que se pode notar é a falta de infraestrutura do Brasil em não só acolher, mas principalmente em acomodar estes refugiados em locais que garantam a sua dignidade humana.

Este apoio insuficiente do Estado brasileiro ocorre devido as suas leis e resoluções internas, já que os regulamentos referidos aos refugiados no Brasil se resumem em garantir concretamente apenas documentos trabalhistas, como a carteira de trabalho (CTPS) e o cadastro de pessoa física (CPF). Quanto às questões relacionadas à educação, saúde e moradia, os documentos e leis brasileiras apresentam uma superficialidade, que muitas

vezes é traduzida em um não compromisso por parte do Estado em realmente garantir esses direitos.

Em momento algum, a Lei nº 9.474 apresenta como premissa, a garantia de educação, saúde e segurança. É evidenciado apenas:

Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

§ 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País (LEI 9.474/97, BRASIL).

De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no ano de 2013 o número de emissão de carteiras de trabalho para estrangeiros no Brasil, cresceu 53% totalizando 41,4 mil carteiras para não brasileiros. Segundo o MTE este fato ocorreu devido à maior abertura do país para haitianos, apontada como a nacionalidade que lidera a emissão de carteiras para estrangeiros. É importante considerar a relevância do Brasil em garantir o acesso ao trabalho para os refugiados, mas há duas considerações que necessitam ser reexaminadas.

A primeira consideração a ser feita é que de acordo com o CONARE em parceria com o ACNUR, entre os anos de 2010 a 2015, 80.6% da população refugiada no país era composta por refugiados adultos ou idosos e 18% desse grupo era composto por crianças e adolescentes entre zero e dezessete anos. Em números mais precisos, 594 crianças refugiadas, entre zero e doze anos, e 217 adolescentes, entre treze e dezessete anos, estão reconhecidas legalmente no país até 2015, demonstrando claramente a presença deste grupo no país e a necessidade de reconhecimento dos seus direitos humanos, já que obviamente carteiras de trabalho não cabem ser emitidas a estas crianças e adolescentes. Sabe-se que uma criança, seja ela refugiada ou não, tem o direito em gozar de educação, saúde, segurança e lazer; e na Lei nº 9.474 estas questões não são precisamente abordadas. Desta forma, pode-se identificar uma falha e limitação nos instrumentos jurídicos efetivos na proteção ao grupo de refugiados no país, em não só garantir os direitos trabalhistas, mas em expandi-los preferencialmente a todos os direitos fundamentais de um residente no Brasil.

A segunda consideração refere-se à revalidação dos diplomas de pessoas em situação de refúgio no Brasil. Ao chegarem ao país, muitos refugiados têm enfrentado dificuldades burocráticas na revalidação de seus diplomas estrangeiros; como é descrito por mídias brasileiras. Grande parte da população refugiada acaba buscando outro tipo de trabalho que não corresponde ao seu diploma estrangeiro em meio à necessidade de trabalhar e amparar a família, visto que, o diploma pode levar meses ou anos para ser

revalidado. O órgão responsável pela revalidação de diplomas estrangeiros é o Conselho Nacional de Educação (CNE), que tem enfrentando problemas de infraestrutura devido à demanda por revalidações com a chegada de um grande número de solicitantes de refúgio e refugiados. Entretanto, mesmo perante aos impasses burocráticos, juridicamente o Brasil se compromete em reconhecer diplomas e certificados através da Lei 9.474, onde são definidos os mecanismos para a integração social deste grupo no país, no qual prevê:

Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados. (LEI 9.474/97, BRASIL).

Logo, pode-se notar que as dificuldades burocráticas precisam ser vencidas para que desta forma, o ingresso no mercado de trabalho, universidades e cursos técnicos seja facilitado e não imposto como uma barreira ou obstáculo para o desenvolvimento e integração social dos refugiados no Brasil. Pois, ao analisar as duas considerações acima, são apresentadas claramente possíveis falhas na jurisdição brasileira em garantir os direitos fundamentais e humanos às pessoas em condição de refúgio.

4 | DESAFIOS ENFRENTADOS NO BRASIL PELAS PESSOAS EM CONDIÇÃO DE REFÚGIO

Além dos obstáculos presentes na jurisdição brasileira para a promoção dos direitos humanos a todos os refugiados que se encontram em território brasileiro; é preciso levar em consideração a existência de vários outros desafios que dificultam a inclusão deste grupo no país, desafios estes que não estão resguardados na jurisdição do Brasil.

Temas relacionados à educação, moradia, saúde e discriminações sofridas por pessoas em situação de refúgio não estão expressos no Estatuto Jurídico do Refugiado, também conhecida como Lei Nº 9.474. Este fato dá margem à violação aos direitos fundamentais deste grupo e limita – de certa forma - a responsabilidade do Estado Brasileiro em deliberar estas questões. Mesmo o Brasil reconhecendo em sua jurisdição interna a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; isto ainda não impede que o país deixe de vivenciar casos de xenofobia, racismo e violações aos direitos apresentados por tal declaração. Estes acontecimentos, que são vivenciados diariamente pelas pessoas em condição de refúgio, são presenciados intimamente pelas organizações e instituições da sociedade civil; que são os verdadeiros responsáveis em tornar público e conhecido a realidade vivenciada pelos refugiados no Brasil.

4.1 Inclusão na sala de aula e a desinformação

O fato de questões relacionadas à educação para crianças e adolescentes refugiados não estarem explícitas na jurisdição do Brasil, aciona diversos órgãos e instituições da sociedade civil em propor a educação e o ensino como uma das pautas centrais para

inclusão destes na sociedade brasileira.

Como é descrito pela assistente social e coordenadora do Programa de Atendimento de Refugiados da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, Aline Tuller, em entrevista ao Portal Saúde Plena em 2014, a inclusão em sala de aula é cercada de desinformação pelo próprio corpo docente das escolas públicas brasileiras, desafio este, que não facilita a inclusão dessas crianças à comunidade escolar. “Há diretores de escolas, que sequer se informam que determinado aluno é um refugiado e a criança é tratada como um estrangeiro que está no Brasil por opção”, descreve Tuller. Além de toda desinformação, ainda é possível registrar outras situações traumáticas que envolvem uma criança refugiada, como é o caso do bullying, seja pela cor de pele, sotaque ou pela forma como se veste.

Deste modo, poucas são as escolas brasileiras que realmente facilitam a interação entre brasileiros e refugiados, assim como possibilitam o respeito à cultura do outro. Nestas circunstâncias, seria da competência das escolas no Brasil – sejam elas públicas ou privadas- o papel em realizar ações que aderissem valor às experiências culturais e étnicas vivenciadas por cada estudante.

4.2 Bolsa Família e auxílio moradia

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, entre os anos de 2015 e 2016, cerca de 400 imigrantes sírios, passaram a usufruir dos benefícios do Bolsa Família, um dos programas do Governo Federal. O benefício médio do programa equivale até o presente momento a aproximadamente R\$170 mensais por cada família e muitos dos refugiados que chegam ao país, se inscrevem neste programa na tentativa de aumentar a renda da família e ter acesso a bens básicos para a sua sobrevivência, como alimentação e moradia.

A moradia, por exemplo, tem sido uma das grandes dificuldades enfrentadas por este grupo. Apesar do apoio brasileiro no mercado de trabalho e na emissão de documentos que regularizem a estadia destas pessoas no país, o Governo Federal ainda não dispõe de nenhum programa que acolha e auxilie a permanência dos refugiados no Brasil, provocando assim o aumento pela procura de programas, como o Bolsa Família, no qual foi inicialmente elaborado na tentativa de reduzir os índices alarmantes de miséria no qual viviam e – ainda vivem – parte da população brasileira.

Podem ser feitas algumas considerações a respeito do Programa Bolsa Família e do auxílio à moradia para refugiados no Brasil. É de extrema importância lembrar a notória tentativa de integração do Estado Brasileiro em proporcionar a participação deste grupo no programa anteriormente citado, já que o mesmo não faz distinção na participação de brasileiros ou estrangeiros. Através do Bolsa Família, as famílias de refugiados têm a oportunidade de aumentar a sua renda, visto que, muitas destas famílias chegam até o país com uma renda zerada ou precária e a partir do Bolsa Família, podem construir uma nova vida social e econômica gradualmente. Ao passo em que o programa Bolsa Família

promove uma maior inclusão dos refugiados na sociedade brasileira, pode-se ainda notar que em casos específicos, essas pessoas necessitam de um apoio maior, por justamente estarem em processo de adaptação com a realidade do país. A proteção brasileira em acolher estes refugiados deve ser refletida também no compromisso do Estado em promover o desenvolvimento social, não somente na inclusão dos refugiados em programas como o Bolsa Família, mas também em oferecer políticas sociais específicas a este grupo. Dado que, políticas específicas não significam uma diferenciação entre refugiados e brasileiros; mas sim a necessidade e a receptividade em tratar de casos, situações e realidades específicas que necessitam de urgência e que exigem uma atuação particularizada.

Desta forma, tanto a institucionalização de políticas específicas às pessoas em condição de refúgio, entres elas o auxílio moradia, ainda são negligenciadas no Brasil. Em meio a estas circunstâncias, torna-se cada vez mais necessário, mecanismos próprios para refugiados nas diversas instituições, sejam elas governamentais ou da sociedade civil. Uma vez que, a situação de pobreza e dificuldades financeiras vivenciadas por um refugiado ao chegar ao Brasil, é uma condição conjuntural, devido ao contexto vivenciado; enquanto que a situação de miséria e pobreza vivenciada pelos brasileiros faz parte da própria estrutura do país, sendo assim de caráter estrutural.

4.3 Discriminação racial e Xenofobia

Além de todas as dificuldades e desafios listados acima, é fundamental ainda mencionar o preconceito e as discriminações sofridas pelas pessoas em situação de refúgio no Brasil. Internacionalmente, a sociedade brasileira sempre se apresentou como um povo receptivo seja qual for a cultura, etnia ou povo. Mesmo em meio à convivência da população brasileira com os diversos cultos, tradições e culturas; é fato que o Brasil ainda se apresenta como um país que segrega e discrimina. Intrinsecamente, a discriminação racial e a xenofobia estão presentes no cotidiano de muitos brasileiros, afetando de forma direta a vida dos refugiados que passam a residir no país. A discriminação racial e a xenofobia enfrentadas pelos refugiados estão intrinsecamente ligadas aos desafios e obstáculos vivenciados por este grupo no Brasil, visto que através do preconceito e discriminação, as oportunidades de se desenvolverem economicamente e socialmente passam a ser limitadas.

Historicamente, o Brasil acolheu diversos grupos culturais e etnias na trajetória de migrações do país. Porém, se for analisado profundamente, grande parte dessas migrações foram originárias de países desenvolvidos, especificamente do norte global. Italianos, alemães e japoneses são nitidamente os imigrantes mais referenciados e são notórias as suas contribuições econômicas para o país. Mas é necessário analisar que migrações advindas do sul global; entre eles pobres e negros, geralmente são vistas por outro olhar e normalmente desencadeiam em discriminações raciais e xenofobia. Por isso, a participação do Estado Brasileiro em sensibilizar e informar a população do país

é de extrema importância. Ações e campanhas de combate à xenofobia e intolerância a imigrantes, como a campanha “Brasil, a imigração está no nosso sangue”, do Governo Federal, visam conscientizar a população e evitar casos já registrados anteriormente de preconceitos aos refugiados e imigrantes. O envolvimento da sociedade brasileira torna-se de primordial importância, já que esta é formada por uma combinação mista de identidades e culturas estrangeiras, que ao se unirem formam uma enorme “colcha de retalhos” como é descrito por Darcy Ribeiro.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do aumento do número de refugiados que chegam ao Brasil nos últimos anos e a histórica participação brasileira na assinatura e ratificação de tratados internacionais referentes à temática do refúgio, como a Convenção de 1951 referente ao Estatuto dos Refugiados; desde o fim do século XIX, o Brasil tem praticado o asilo diplomático, dispositivo este, que se encontra presente na Constituição Brasileira de 1988. Além da concessão de asilo, o país é tradicionalmente um receptor de imigrantes ao longo da sua história, fato que influencia nos dias de hoje o posicionamento do Brasil em relação ao intenso fluxo migratório de refugiados e respectivamente ao acolhimento do país, não só aos imigrantes, mas especialmente às pessoas em condição de refúgio.

Com o reconhecimento do ACNUR como um órgão da ONU e a atuação deste em parceria com o Governo Brasileiro, políticas relacionadas aos refugiados que chegam ao território têm sido desenvolvidas desde os anos 1990. Porém, é fato que a atuação brasileira em acolher refugiados se consolida a partir do apoio e importante papel desenvolvido pelas organizações e instituições da sociedade civil, como as Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e São Paulo. Através da atuação destes organismos, em oferecer condições básicas para a sobrevivência, desenvolvimento e segurança deste grupo, há a tentativa de inclusão destes refugiados na sociedade brasileira em prol dos direitos fundamentais e humanos dos mesmos.

Com a Lei nº 9.474, o Brasil passa a ganhar reconhecimento internacional por acolher e oferecer um dispositivo interno que busque a integração do indivíduo em situação de refúgio no país. A lei anteriormente citada, além de um instrumento legal, passa a ser considerada internacionalmente como um instrumento moderno e oportuno no acolhimento a refugiados, podendo servir como base e exemplo para os demais países. Porém, cabe ressaltar que o Estatuto Jurídico dos Refugiados, ou Lei nº 9.474, mesmo estando em convergência com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, ainda possui algumas limitações jurídicas, como a inexistência de pautas relacionadas à educação, saúde, moradia, segurança e discriminações. Desta forma ao chegar ao Brasil, a pessoa em condição de refúgio ainda precisa lidar com a superficialidade dos dispositivos jurídicos internos, ausência de políticas públicas específicas aos refugiados e a não garantia de

todos os seus direitos fundamentais, já que o governo brasileiro apenas tem desempenhado o papel de emitir documentos de registro e carteiras de trabalho.

Por fim, a tentativa brasileira em acolher refugiados é válida, porém continua sendo falha a partir dos obstáculos e desafios enfrentados por pessoas em situação de refúgio no Brasil, visto que, o país tem desempenhado o papel em apenas acolher, mas não em integrar e incluir de fato este grupo na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1> Acesso em: 22/08/15

ACNUR. **Direitos e deveres dos solicitantes de refúgio no Brasil**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Direitos_e_Devers_dos_Solicitantes_de_Refugio_e_Refugiados_no_Brasil_-_2012.pdf?view=1> Acesso em: 17/09/15

ACNUR. (2014) **Protegendo Refugiados no Brasil e no mundo**. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Protegendo_refugiados_no_Brasil_e_no_mundo_2014 Acesso em: 19/09/15

ACNUR. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: Decisões comentadas do CONARE**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5780> Acesso em: 25/08/15

MARTUSCELLI, N. Patrícia. (2014). A proteção brasileira para crianças refugiadas e suas conseqüências. Brasília. **Rev. Interdiscipl. Mobil. Hum.** N42, p. 281-285 (2014)

MILESI, Rosita. **Migrantes e refugiados: proteção de seus direitos e resgate da dignidade humana**.

TEIXEIRA, P.A.Paula (2009) **Direitos humanos dos refugiados**. Brasília. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 6, n. 1, p. 15-34, jan./jun. (2009)

UNESCO. (1998). **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>> Acesso em: 07/09/15

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Estatuto dos Refugiados de 1951, Lei nº 9.474**, de 22 de Julho de 1997.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069**, de 13 de Julho de 1990.

CAPÍTULO 4

COMO LEGITIMAR UMA OCUPAÇÃO: A INTERVENÇÃO ESTADUNIDENSE NO IRAQUE NA PERSPECTIVA DA VEJA (2003)

Data de aceite: 01/02/2021

Data de submissão: 25/12/2020

Juan Filipi Garcês

Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis – Santa Catarina
<http://lattes.cnpq.br/4304005319373334>

RESUMO: Nosso artigo propõe uma análise da intervenção estadunidense no Iraque na visão da revista Veja no ano de 2003, bem como os mecanismos que ela utilizou para veicular suas matérias, entendendo que as revistas são um instrumento de manipulação de interesses e de intervenção social. Ficou perceptível que a Veja mostrou uma postura favorável à intervenção, mostrando claramente a postura neoliberal sobre o episódio, defendendo um posicionamento que estava de acordo com a proposta do seu corpo editorial. Mostraremos, em um primeiro momento, formas de utilizarmos as revistas como fontes históricas, explorando algumas metodologias. Em seguida caminharemos para uma descrição e discussão bibliográfica acerca da Revista Veja, um pequeno debate acerca da intervenção no Iraque. Após esses três procedimentos, partiremos para a análise das fontes, mostrando como a Veja não poupou esforços para legitimar a intervenção no Iraque.

PALAVRAS-CHAVE: Revistas, Veja, Iraque, Intervenção.

HOW TO LEGITIMIZE AN OCCUPATION: THE US INTERVENTION IN IRAQ FROM THE PERSPECTIVE OF VEJA (2003)

ABSTRACT: Our article proposes an analysis of the US intervention in Iraq in the vision of Veja magazine in 2003, as well as the mechanisms it used to convey its articles, understanding that magazines are a tool for manipulation of interests and social intervention. It was noticeable that Veja showed a favorable posture to the intervention, clearly showing the neoliberal posture about the episode, defending a position that was in accordance with the proposal of its editorial staff. We will show, in a first moment, ways to use the magazines as historical sources, exploring some methodologies. Then we will walk to a description and bibliographical discussion about Veja Magazine, a small debate about the intervention in Iraq. After these three procedures, we will go to the analysis of the sources, showing how Veja spared no efforts to legitimize the intervention in Iraq.

KEYWORDS: Magazines, Veja, Iraq, Intervention.

1 | REVISTAS COMO FONTES HISTÓRICAS

Cada documento utilizado pelos historiadores para os estudos de suas problemáticas apresenta peculiaridades, tornando-se importante analisar, antes de entrar no ponto chave da pesquisa, essas particularidades e como utilizá-las como objetos de análises. Tendo conhecimento dessas questões, esse capítulo tem como

objetivo dissertar as questões teórico-metodológicas que serão utilizadas na pesquisa para trabalhar a revista como fonte histórica.

É preciso ter em mente que a revista, antes de tudo, é um meio midiático que visa atingir determinados públicos, dependendo dos objetivos específicos de cada uma. Por ela ser um meio midiático e estar carregada de interesses internos, torna-se importante esclarecer que nenhum delas era neutra, por mais que se identificasse como tal, pois os responsáveis pelas matérias e pelas revistas possuíam opiniões e sempre as transpareceram sobre o assunto em questão, mesmo que tentasse não fazer. De acordo com Felipe Reis Melo:

Independente da posição assumida por qualquer meio de comunicação ("imparcial", "objetivo", "isento", "independente", "direita", "esquerda"), nenhum deles é neutro, pois não existe o observador neutro. Toda matéria sofre influência dos valores de quem a escreve, de quem filma ou fotografa as imagens, de quem faz a edição e, finalmente, de quem lê, vê ou ouve a notícia (2006, p. 3).

Quando alguém observou algum acontecimento, este analisou e julgou de acordo com a carga social e cultural que adquiriu no decorrer da vida. O mesmo aconteceu quando se publicou um artigo em algum meio de comunicação ou quando algum administrador definiu o conteúdo que sua revista difundirá. Por isso, foi de suma importância, ao analisar uma revista, verificar a que público se destinava, qual foi a sua relação com o mercado e quais foram os seus colaboradores. Estas questões podem definir o posicionamento ideológico e político do objeto de análise, bem como o poder de divulgação de seu conteúdo.

De acordo com Tânia Regina de Luca, todos os elementos presentes nas revistas são importantes para analisar uma revista, pois:

O conteúdo de jornais e revistas não pode ser dissociado das condições materiais e/ou técnicas que presidiram seu lançamento, dos objetos propostos, do público a que se destinava, e das relações estabelecidas com o mercado, uma vez que tais opções colaboram para entender outras, como formato, tipo de papel, qualidade da impressão, padrão da capa/ página inicial, periodicidade, perenidade, lugar ocupado pela sociedade, presença ou ausência de material iconográfico, sua natureza, forma de utilização e padrões estéticos (2011, p. 2)

Dependendo do periódico, alguns desses elementos podem não estar presentes ou serem apresentados de outra forma. Muitas revistas podem disponibilizar os seus acervos na internet, excluindo a análise do tipo de papel e a qualidade de impressão, por exemplo. No entanto, a ausência de alguns desses pontos também podem estar dotados de historicidade.

Podemos verificar esses pontos analisando a revista *Veja*. Além de fabricar exemplares que são publicados semanalmente nas bancas, ela disponibilizou um acervo digital, permitindo que seus leitores tenham outra opção para acompanhar suas revistas.

Quando o acervo foi disponibilizado digitalmente, aumentou o acesso ao conteúdo, logo, podem-se ter tipos variados de leitores. No entanto, isso não tornou o periódico mais neutro ou sem interesse em atingir determinados grupos com suas publicações. Toda revista têm o seu lugar na sociedade, tornando-se necessário analisar o ambiente ocupado por ela na vida das pessoas. As construções de suas identidades estão relacionadas a uma sociedade de consumo, algo que surgiu no decorrer do século XX, quando os periódicos resolveram se adaptar às questões do mercado, como aponta Maria Celeste Mira (1997, p. 13).

A publicidade contribuiu bastante para essas questões. Grande parte da renda das revistas foi proveniente de anúncios que realizavam propagandas sobre determinados produtos e/ou empresas. Esses pontos mostraram se a revista estava ou não ligada às lógicas de mercado, além de determinar, em muitos casos, os grupos que as patrocinam.

Assim como os editores, os patrocinadores poderiam determinar os limites da crítica, pois os meios de comunicação adquiriam uma dependência financeira da publicidade por estarem inseridos na lógica de uma sociedade de consumo, que precisava de dinheiro para manter suas publicações, como aponta Felipe Reis Melo (2006, p. 4). Os editores acabaram concordando com as limitações postas, devido a esta dependência.

Nota-se que todos os elementos presentes na revista são selecionados por um conjunto de escolhas de acordo com determinados interesses. As iconografias não escapam a esta regra. Segundo Baptista e Abreu, a *Semana Ilustrada* trouxe, em 1864, cenas do campo de batalha da Guerra do Paraguai, a guerra imperial contra Solano López (BAPTISTA; ABREU, 2001). Isso mostra que, em muitos casos, as iconografias não estão presentes meramente para ilustração, mas também para cumprir uma função na publicação, e também serem usadas com viés político.

A revista não poderia ser considerada somente uma afirmação de análise, mas também como um meio de intervenção social. A melhor maneira para seguir esse caminho foi inseri-la dentro da lógica de mercado para verificar todos os mecanismos que contribuíram para a propagação de determinado periódico, como já foi citado no texto.

Importante ressaltar que essa perspectiva foi válida somente quando analisamos as revistas a partir de 1960, como aponta Tânia Regina de Luca, pois somente a partir desse período a lógica capitalista influenciou a publicação das revistas (LUCA, 2011, P. 122). Isso ocorreu porque as questões de publicidade e propaganda não estavam consolidadas nas revistas.

As revistas de modo geral são instrumentos que noticiam, defendem e encaminham ações de sujeitos. Por isso, foi importante analisar os posicionamentos defendidos pelas editoras e como elas se relacionaram com a sociedade, pois, como bem apontou Carla Luciana Silva, a imprensa em geral apareceu como defensora da liberdade de opinião, mas na verdade ela existiu como um sujeito político construtor de consenso e hegemonia (2006, p. 26)

2 I REVISTA VEJA: UMA DISCUSSÃO BIBLIOGRÁFICA

Este item tem como objetivo discutir a atuação da Veja no cenário brasileiro. A proposta foi entender como ela influenciou a conjuntura do país com as suas matérias e a posição ideológica tomada diante do contexto em que estava inserida.

Veja pertence à Editora Abril, editora criada em 1950 por Victor Civita, período em que a lógica de mercado foi incorporada em muitas revistas. Com isso, as revistas passaram a se colocar como empresas. A influência das concepções empresariais facilitou a atuação dos interesses hegemônicos no jornalismo nacional, que não só acarretou a modernização das empresas e dos textos, como também a “profissionalização dos jornalistas e da constituição de todo um ideário sobre o que era jornalismo e qual era a sua função social” (DA SILVA, 2006, p 39).

Em decorrência disso, a revista deixou de ser um espaço políticoliterário, como era no século XIX e início do XX, e passou a ser definida como um espaço neutro e independente. A partir de 1950, a lógica seguida era que as informações deveriam ser propagadas exatamente como elas aconteceram. Foi com essa mentalidade que, em 1968, criou-se a revista Veja. No entanto, como foi visto anteriormente, a neutralidade não existe nos meios de comunicação. A imprensa deixou o caráter político para se tornar informativa, mas ela utilizou de mecanismos para esconder suas ações partidárias e legitimar suas ações.

Para Carla Luciana Silva, Veja pode ser considerada um partido neoliberal. A palavra “partido” pode causar confusão quando colocada sem uma problemática, pois ela está intrinsecamente atrelada ao político. No entanto, a autora esclareceu a utilização do termo no seguinte trecho:

Eles apontam caminhos (rumos, norte) promovendo debates, assumindo para si o papel dirigente de classe, também por ser a ela atribuído o papel de organizar a “agenda coletiva”. Mas isso não implica em filiação a um partido formal, pois “a imprensa é partidária, não no sentido de defender este ou aquele partido, mas no de ter um programa a defender (DA SILVA, 2006, p. 33).

Mesmo não existindo a neutralidade nos meios de informação, foi importante para Veja manter essa ideia. Em nenhum momento ela definiu sua posição partidária, mas suas matérias mostraram uma lógica neoliberal quando expôs a necessidade de comprar, consumir e desejar as grandes marcas, sem questionar que a riqueza não existiria sem a exploração dos trabalhadores (DA SILVA, 2008, p.89).

Para excluir a luta de classes e os movimentos de esquerda que reivindicavam os direitos dos trabalhadores, Veja utilizou a lógica do “Não há alternativa”. Para a revista, a única liberdade possível seira o livre-mercado, ou seja, a liberdade de comprar e escolher os produtos e serviços. A conclusão final foi que não há alternativa, senão se adequar ao sistema liberal. De acordo com Maria Ribeiro do Valle, Veja contribuiu, assim,

para o fechamento da possibilidade de fazer crítica à sociedade regida pelos valores de mercadoria, determinando as necessidades individuais e coletivas e combatendo qualquer tipo de oposição ao sistema político e econômico do mercado (VALLE, 2012).

Esse ponto ficou claro quando a revista tentou desqualificar todos os movimentos de contestação capitalista fortemente presentes na década de 1990. Segundo Carla Luciana Silva:

Toda a prática discursiva de Veja busca mostrar o mundo capitalista de forma naturalizada, descaracterizando as lutas sociais e apresentando um mundo fictício onde apenas o esforço individual (ou a sorte) apareça como alternativa às dificuldades do mundo "globalizado". A opção preferencial da revista com relação a tudo que fuja dessa lógica é o simples ocultamento, ou seja, o silêncio sobre o movimento contestatório (DA SILVA, 2007).

Percebeu-se que Veja invalidou qualquer movimento que caminhasse contra a lógica de mercado imposta por ela, mas em nenhum momento defendeu qualquer partido político. Sua intenção foi contribuir para a propagação das vantagens da economia de mercado, mas ocultar qualquer envolvimento político de sua parte. O próprio Roberto Civita, filho de Victor Civita e criador da Veja, confirmou isso:

A Abril vem se batendo há 30 ou 40 anos pelo caminho da economia de mercado, da abertura de fronteiras, da globalização da livre iniciativa. O papel da imprensa não é ir trabalhar nos bastidores nem chegar ao ministro X e pressioná-lo; mas, sim, colocar as coisas para o leitor, tentando mudar a cabeça das pessoas nas suas páginas e não nos gabinetes (CIVITA, s.d. Op. Cit. Mira, 1997, p. 122)

A revista se posicionou diante dos acontecimentos e também acerca da situação que estava analisando, mas sempre utilizando do discurso da neutralidade, expondo como objetivo principal "colocar as coisas para o leitor". É importante entender como a Veja se construiu ao longo dos anos, sempre construindo o discurso de neutralidade. Não foi preciso apoiar diretamente um partido político para tomar e defender uma posição ideológica. O jornalismo, como foi visto, dispõe de mecanismos que ocultam o caráter partidário da informação, dando o falso sentido de imparcialidade.

3 I ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE A GUERRA DO IRAQUE

Inicialmente, o governo estadunidense não recebeu apoio da opinião pública nem da comunidade internacional. Desde a Guerra do Golfo, com a aplicação de sanções contra o país, o Iraque perdera qualquer chance de agressão e projeção de poder externo a nível regional e global; e os custos políticos, estratégicos e econômicos eram considerados elevados para uma intervenção (PECEQUILO, 2003, p. 403).

No entanto, o Departamento de Defesa questionava essas afirmações. Para eles, a intervenção seria uma operação fácil e rápida, e o exército dos Estados Unidos seria

muito bem recebido. Uma intervenção no Iraque era essencial para fortalecer o poder e a influência estadunidense na região, principalmente pela exploração de petróleo. No entanto, no Conselho de Segurança, somente a Grã Bretanha apoiava essa ação estadunidense, e isso não era suficiente para garantir uma resolução contra o Iraque.

Em meio a essa conjuntura, o argumento da existência de laços entre Saddam Hussein e a Al-Qaeda foi retomado com o intuito de conseguir apoio popular. Mesmo sem dados que a comprovasse, a acusação atingiu o seu objetivo: 45% dos norte-americanos acreditavam que Hussein (e não Bin Laden, ou uma suposta aliança entre eles) teria sido o único responsável pelo 11 de setembro; e mais de 70% dos norte-americanos aceitaram o conflito como importante diante da definição do Iraque como um risco real e imediato (PECEQUILO, 2003, p. 405).

Porém, ainda não tinham o apoio da ONU, fazendo com que, em setembro de 2002, fosse publicado um documento intitulado Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América, também conhecido como Doutrina Bush, um conjunto de princípios e métodos adotados pelo presidente George W. Bush após o atentado de 11 de setembro para combater qualquer ataque terrorista. Caso fosse necessário, a doutrina reservava o direito a ataques preventivos contra países que ameaçassem seus interesses e de seus aliados (RESENDE, 2006).

A Doutrina Bush acabou dando mais autonomia ao governo estadunidense, facilitando que, em outubro, a Resolução de Guerra contra o Iraque fosse aprovada: 296 a 133 na Câmara e 77 a 23 no Senado, sem que fossem impostos constrangimentos à ação presidencial. A Resolução acabou pressionando a ONU – que inicialmente não aprovava uma intervenção no Iraque –, fazendo com que o Conselho de Segurança da mesma aprovasse por unanimidade uma nova resolução sobre o Iraque, a 1441. De acordo com Pecequilo, a resolução não era clara, podendo ser interpretada de diversas maneiras:

ela estabelecia que o Iraque sofreria “sérias consequências caso não concordasse com seus termos, determinando-se uma ação decisiva do CS para assegurar a paz e a segurança internacional. Não se especificava o que se entendia por “sérias consequências” e nem “ação decisiva”, daí a emergência das interpretações que variavam de acordo com o interesse dos envolvidos. Para os contrários à invasão, isso indicava a necessidade de uma resolução adicional para a guerra; para os Estados Unidos, ela a legitimava (PECEQUILO, 2005, p.408).

O Iraque cumpriu as demandas da resolução, embora oscilasse entre provocações abertas aos Estados Unidos e a ONU. No entanto, o país negava a posse de qualquer arma de destruição em massa ou intenção de desenvolvê-las de forma secreta, o que era contestado pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha. Essa recusa de Hussein foi utilizada como justificativa para uma intervenção no Iraque, pois as supostas armas de destruição em massa poderiam abalar a paz mundial. George Bush deu um prazo de 48 horas para Hussein se render e entregar as armas de destruição em massa, caso contrário,

o país seria invadido, o que não foi cumprido, acarretando em uma intervenção liderada pelos Estados Unidos, em 19 de março de 2003. Ficou claro que os Estados Unidos se aproveitaram do atentado para legitimar suas ações com a chamada “guerra contra o terror”, utilizando de mecanismos para ofuscar seus verdadeiros interesses.

4 I VEJA E A LEGITIMAÇÃO DA INTERVENÇÃO ESTADUNIDENSE NO IRAQUE

Inicialmente, para legitimar a guerra do Iraque, Veja. Apontou para os problemas que esta poderia causar à economia estadunidense e lembrou que havia pouco apoio dos outros países sobre uma intervenção na região (VEJA, ed. 1786, p. 73-77). No entanto, ainda assim se observou o discurso pró-estadunidense caso a guerra acontecesse:

A certeza da vitória é tão inabalável que o pós-guerra também está traçado. O atual presidente vai fazer o que o pai evitou em 1991: assumir a responsabilidade por derrubar Saddam, governar o país durante um período interino e evitar que os iraquianos se esfaquem ou partilhem o país (Ibidem).

Percebeu-se no trecho que Veja foi favorável à intervenção no Iraque, destacando que os iraquianos seriam incapazes de manter a paz no país caso os Estados Unidos não governassem o país do Oriente Médio por um determinado período. Para destacar esse pensamento, Veja ainda comenta:

As imensas reservas de petróleo serão um maná para as empresas americanas do ramo e, suspenso o embargo, para a própria recuperação do Iraque. Imagine um Iraque livre das atrocidades de Saddam, produzindo plenamente e com um projeto democrático. Parece bom demais para ser verdade. Mas é um sinal de esperança no momento em que o país se prepara para ver, de novo, mais morte e destruição (Ibidem).

Nesse trecho, ficou claro que a revista defendeu uma intervenção que atingisse os interesses estadunidenses. Para Veja, somente os Estados Unidos poderiam levar a democracia para o Iraque. Uma guerra se tornaria legítima, mesmo com morte e destruição, desde que seguisse os interesses do governo estadunidense. No entanto, a opinião sobre o assunto oscilou entre as matérias. Veja questionou as atitudes de George W. Bush diante da situação, muitas vezes o chamando de vilão da vez, que desejava uma guerra a qualquer custo (VEJA, Ed. 1796, p. 44).

Mesmo questionando algumas atitudes de Bush, Veja se utilizou de mecanismos para defender as ações estadunidenses. A mídia usa expressões e eufemismos para suavizar ou condenar posições, e em Veja não foi diferente. Quando se referem a Saddam Hussein, apareceram expressões que denegriam a imagem dele, como por exemplo, “o ditador iraquiano”. Porém, quando tratavam de Bush, as expressões utilizadas são “o governo americano”, ou “os guerreiros de Washington” (VEJA, Ed. 1787, p. 62-62)

Para fortalecer essa opinião de Saddam, a revista reservou uma matéria extensa explicando como um “ditador” se manteve no poder após provocar duas guerras (VEJA,

ed. 1788, p. 63). O número de vezes que apareceu a palavra “ditador” é fora do comum. Observou-se atentamente que Veja tentou destacar a imagem de um Iraque sendo governado por um ditador, por meio de expressões fortes: *O ditador governa o país como se fosse um chefe tribal. Valores como patriarcalismo, a truculência e a devoção à família foram decisivos em sua formação* (VEJA, Ed. 1788, p. 70)

Quando a revista mencionou Bush ou as tropas americanas, as expressões mudam de significado. Assim como a grande maioria das mídias conservadoras, Veja apostava em uma vitória rápida e benéfica para a população iraquiana, destacando inclusive a 101ª Divisão aerotransportadora, mencionando que esta estava presente em todas as campanhas militares dos Estados Unidos: *é possível que em poucos dias os soldados da 101ª estejam em Bagdá, com Saddam Hussein morto ou desaparecido, seu regime desmanchado e multidões de iraquianos saudando os libertadores*. (VEJA, Ed. 1789, p. 46).

Nesse trecho, Veja destacou o exército dos Estados Unidos como forte e libertador, apostando em uma vitória rápida caso ocorresse uma guerra contra o Iraque. Mesmo em alguns momentos afirmando que a guerra poderia causar mais problemas do que benefícios, Veja não deixou de colocar os Estados Unidos como um país justo e democrático. Quando questionava alguma ação do país, os termos usados procuravam diminuir a culpabilidade do governo estadunidense: *Seria o cúmulo da ironia se a Guerra ao Iraque, feita em última instância para combater o terror fundamentalista, abrisse caminho a uma vitória dos fanáticos do turbante nas urnas* (VEJA, Ed. 1792, p. 55).

Ainda que fosse questionável uma intervenção no país, Veja reduziu os interesses dos Estados Unidos na região. Para ela, os Estados Unidos não estavam interessados no petróleo, pois o país não precisava deles (VEJA, Ed. 1791, p.45). Para a revista, a intervenção era duvidosa, mas as intenções estadunidenses eram boas, pois desejava levar a democracia para o Iraque. Porém, quando ocorreu a invasão, a guerra não parecia viável até para a revista com um pensamento neoliberal. A revista não se posicionou contra a deposição de Hussein, mas questionou os motivos da escolha de Bush:

Há várias razões certas para investir na derrubada da ditadura de Saddam Hussein, no Iraque. O presidente americano George W. Bush escolheu a errada: ele resolveu fazer uma guerra contra um país inteiro, o Iraque, sob o pretexto de estar conduzindo uma cruzada do bem contra o mal, da democracia contra a ditadura, de Deus contra Satã (VEJA, Ed. 1794, p. 46)

Mesmo para uma revista conservadora, a intervenção do Iraque não apresentava ser uma boa opção. Ainda que legitimasse a “democracia” estadunidense, ainda que reduzisse as críticas a Saddam Hussein apenas como ditador, Veja não apostava que uma intervenção seria benéfica. No entanto, Veja continuou diminuindo os erros dos Estados Unidos. Quando a guerra mostrou não ser tão curta como o governo de Washington pensava, a revista colocou uma matriz negativa na reação iraquiana ao ataque:

O novo cenário é ainda mais sombrio: o conflito pode se prolongar por meses. Nessa situação, é inevitável que morra um número maior de soldados civis que o previsto numa guerra de curta duração, de uma ou duas semanas. Com o habitual exagero retórico dos políticos árabes ameaçam os Estados Unidos com uma carnificina nos moldes do conflito entre Iraque e o Irã, que deixou 1 milhão de mortos nos anos 80 (VEJA, Ed. 1796, p. 44)

A reação dos iraquianos à intervenção dos Estados Unidos foi colocada como exagerada e retórica pela Veja, não a considerando como uma resposta pela presença do país na região, mesmo com provas frágeis apresentadas pelo governo estadunidense para a invasão. Para Veja, a vitória das tropas estadunidenses era uma questão de tempo, e a revista insistia em destacar a intenção dos Estados Unidos de reconstruir o país após a derrota de Saddam Hussein, levando a democracia para uma região atrasada, como aponta no trecho: *Uma democracia para valer em Bagdá teria o impacto de uma revolução no Oriente Médio. O que se tem por lá são partidos únicos, monarquias feudais e sombrios regimes islâmicos* (VEJA, Ed. 1797, p. 44).

Percebeu-se que a revista, mesmo apontando alguns equívocos sobre a Guerra do Iraque, ainda defendia as intenções dos Estados Unidos, muitas vezes suavizando os equívocos cometidos pelo país ou afirmando que “era por uma boa causa”. Os questionamentos pesados foram para o exército e as atitudes do Iraque, e as mais leves para o governo estadunidense.

A revista tomou certos cuidados com as expressões utilizadas para não expor a sua posição com convicção. As atitudes dos Estados Unidos eram questionáveis, e as acusações ao governo iraquiano eram muito frágeis, sendo assim, a revista não poderia tomar a mesma estratégia utilizada anteriormente para legitimar uma ação estadunidense.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Iria Catarina Queiróz; ABREU, Karen Cristina Kraemer. **História das revistas no Brasil: Um olhar sobre o segmentado mercado editorial.** Revista Científica Plural. Tubarão, ed 004, p. 1-21, julho. 2010

BARELLA, José Eduardo. O califado do medo. Revista Veja, ed 1788, n. 3, 05/02/2003.

DA SILVA, Carla Luciana. **A retórica do “não há Alternativas” como face da luta de classes:** Um estudo sobre a Revista Veja nos anos 1990. Disponível em: < www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/revista3aedicao/lr3-3-carla.pdf >. Acesso em 1º de maio de 2014.

_____. **A Revista Veja e o governo Itamar Franco.** Disponível em: < www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/carla.pdf >. Acesso em 1º de maio de 2014.

_____. **Estudando a imprensa para produzir história.** Disponível em: < www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/.../carlalucianasilva.pdf >. Acesso em 30 de abril de 2014.

- _____. **O admirável mundo de Veja**: influências sociais de uma revista de informação. *História Actual On-Line*, v. 15, p. 89- 105, 2008.
- _____. **Veja: O indispensável partido neoliberal (1989-2002)**. 652f. Tese (Doutorado em História) – Programa Interinstitucional de Pós-Graduação em História UFF/ UNIOESTE, Niterói, 2005.
- MELO, Felipe Reis. **Mídia como instrumento de controle social**. *UNRevista (UNISINOS. Online)*, v. 1, p. 1-9, 2006.
- MIRA, Maria Celeste. **O leitor e a banca de revistas**: O caso da editora Abril. 1997. 359 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo. 1997.
- KLINTOWITZ, Jaime. **Guerreiros de capacetes furados**. *Revista Veja*, ed. 1797, n.14, 09/04/2003.
- _____. **Rumo a Bagdá**. *Revista Veja*, ed. 1796, n.13, 02/04/2003.
- LUCA, Tânia Regina. História dos, nos e por meio dos periódicos. In: PINSKY, Carla Bazanezi. (Org). **Fontes Históricas**. 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2011. p. 111-153.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**. 2ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2005.
- RESENDE, Erica Simone A. **A Doutrina Bush Revista**: o segundo tempo de uma mesma partida. Disponível em: < <http://biblat.unam.mx/pt/revista/cena-internacional/articulo/a-doutrina-bush-revista-osegundo-tempo-de-uma-mesma-partida> >. Acesso em 14 de dezembro de 2020.
- S/A. **A Arma supersecreta**. *Revista Veja*, ed 1787, n. 3, 29/01/2003.
- S/A. **Bush está em guerra**. *Revista Veja*, ed 1788, n. 3, 05/02/2003.
- S/A. **Potência isolada**. *Revista Veja*, ed. 1794, n.11, 19/03/2003.
- S/A. **Sem título**. *Revista Veja*, ed 1792, n. 9, 12/02/2003.
- S/A. **Tudo pronto para a Guerra**. *Revista Veja*, ed 1786, n. 3, 22/01/2003.
- VALLE, Maria Ribeiro do. 1968-2008: **O Veja “Way of Life”**. *Intercom, Rev. Bras. Ciênc. Comun.*, São Paulo , v. 35, n. 2, Dec. 2012 . Disponível em < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-58442012000200007&lng=en&nrm=iso >. Acesso em 15 ago. 2013
- GRIZINSKY, Vilma. **Quem é o inimigo?** *Revista Veja*, ed. 1791, n. 8, 26/02/2003

CAPÍTULO 5

QUEM SE IMPORTA COM TAIWAN? NOVAS PERSPECTIVAS

Data de aceite: 01/02/2021

Vinicius Azevedo Barbosa

Bacharel em Línguas Estrangeiras Aplicadas às Negociações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba

RESUMO: Este artigo¹ faz uma análise geopolítica da relação entre a República Popular da China e a República da China (Taiwan), buscando refletir a respeito de uma série de eventos e documentos importantes e o que eles representam: desde a revolução de Hsinhai (1911) que depôs a última dinastia chinesa, Qing, liderada por Sun Yat-Sen, que funda a República da China até a fuga e o exílio do Partido Nacionalista Chinês em Taiwan (Kuomintang), bem como o que esse exílio representou para a ilha. Também se busca discorrer sobre as crises armamentistas e diplomáticas entre esses atores e o papel dos Estados Unidos (EUA) na região. No texto são levantadas questões que buscam respostas para entender o desenvolvimento do conflito e quais seriam as consequências da independência *de jure* de Taiwan ou a sua anexação total ao território chinês. São abordados, também, no texto a interpretação da política de “uma China, dois sistemas” e seu impacto na organização política chinesa. Também como a ilha de Taiwan pode ser entendida como o grande

ponto de choque, pois é onde os interesses de expansão de influência das duas maiores potências mundiais da atualidade (EUA e China) se encontram. Ou como uma base estratégica militar fundamental um Unsinkable Aircraft, que tem poder de remodelar o *status quo* da região, e do mundo, dependendo de como a relação possa evoluir.

PALAVRAS-CHAVE: Taiwan; China; relações interestreito; uma China, dois sistemas; Independência taiwanesa.

ABSTRACT: This article makes a geopolitical analysis of the relations between the People's Republic of China and the Republic of China (Taiwan), reflecting on a series of events and important documents and what they represent: Since the Hsinhai Revolution (1911), passing by the Kuomintang's exile in the island of Taiwan, until the armaments crisis in the strait. It is also discussed through the work the role of the United States in the region. In the article questions are raised trying to understand the development of the conflict and what would be the consequences of a *de jure* independence of Taiwan or its complete annexation to the Chinese territory. Its discussed in the end of the article on how Taiwan's role can be interpreted as a great axis of shock between the two biggest superpowers in the world.

KEYWORDS: Taiwan; China; Cross strait relations; One China, Two Systems; Taiwanese Independence.

¹ Trabalho apresentado como comunicação em evento científico denominado III Seminário de Relações Internacionais da Faculdade ASCES com o tema “As Fronteiras do Mundo: Muros Visíveis e Invisíveis nas Relações Internacionais”. Em Caruaru, no ano de 2015, com os mesmos autores, sob o título: “Quem se Importa com Taiwan?” Disponível em: <http://repositorio.asc.es.edu.br/handle/123456789/191>. A sua reapresentação agora em forma de capítulo de livro é por que ele foi selecionado para fazer parte dessa coleção (convite recebido) e leva em conta o fato de ter uma nova forma de publicação para ter o alcance que se faz necessário para o tema em questão. Todavia o alerta aqui presente é para que o leitor saiba que ele existe em um outro formato original.

1 | INTRODUÇÃO

Esse artigo aborda os conflitos e movimentos políticos no estreito de Taiwan e busca entender questões à respeito da soberania Chinesa, com enfoque nos documentos e relatos de nativos sem a visão meramente ideológica a favor de Taiwan ou da República Popular da China na descrição das relações entre esses atores. No texto também é discutido a presença estadunidense na região.

1.1 Contextualização e Justificativa

Ressalta-se no artigo a importância geoestratégica da ilha na manutenção ou reestruturação do *Status Quo* na região e como os Estados Unidos e a República Popular da China pensam e desenvolvem políticas à respeito. A economia bilateral entre os países não é esquecida, embora não seja o foco do presente trabalho.

A relação sino-taiwanesa mudou completamente com o passar dos anos, desde a chegada de Chiang Kai-Chek e seus companheiros, até MaYing-Jeou (presidente de Taiwan até 2016). Um aspecto a ser analisado no artigo é a formação da República da China e como esse evento teve consequências cruciais para a compreensão do conflito.

1.2 O método

O presente artigo é resultado de uma pesquisa tematizada (pela internet), documental e bibliográfica. Foram utilizados documentos oficiais da Casa Branca (governo americano), do Partido Comunista Chinês (governo chinês), do Kuomintang, da Organização das Nações Unidas (ONU) além de várias análises de institutos de pesquisa em segurança e política internacional.

As traduções de nomes do Mandarim para o português foram feitas com a utilização do método de romanização Pinyin, que é o sistema mais usual para a transcrição do mandarim para línguas ocidentais.

2 | DA QUEDA DA DINASTIA À FUGA PARA A ILHA

Antes de discutir as questões envolvidas nas políticas da região que englobam Taiwan e a República Popular da China, é importante fazer uma reflexão sobre os personagens históricos e como seus ideais moldaram a relação entre a ilha e o continente. São eles: Sun Yat-Sen, Chiang Kai-Chek e Mao Tsé-Tung:

- *Sun Yat-Sen*: Independente do partido Koumintang, ou Comunista Chinês, a pessoa de Sun Yat-Sen é admirada e respeitada, pois ele foi o grande pensador e entusiasta da República Chinesa, independente da organização política que a China viesse a ter (capitalista, comunista, democrática ou autoritária); (BERGÈRE, 1994)
- - *Chiang Kai-Chek*, generalíssimo chinês e sucessor de Sun Yat-Sen no governo da República da China, foi um dos governantes da China num dos períodos

mais caóticos da história chinesa. Além de ter que lidar com uma china semi-feudal, e seus Warlords, a China sofria invasões nipônicas na Manchúria e ele se viu ameaçado pela expansão dos ideais comunistas no país durante as Frentes Unidas, que é discutido mais adiante neste artigo. Eram batalhas complexas, pois apresentaram novos métodos de ataques, principalmente por parte dos comunistas. A derrota lhe custou o exílio na ilha (Taiwan), em 1949, quando estoura a Revolução Cultural que derruba o Kuomintang do Poder; (FENBY, 2003)

- *Mao Tsé-Tung*, líder chinês mais importante da história moderna chinesa, empreendeu estratégias de guerrilha para a tomada do poder no país. Ele marchou com milhares de chineses, divulgando os ideais comunistas e ganhando apoio das pessoas mais carentes na sociedade chinesa da época. Esses foram os objetivos das Frentes Unidas e da Grande Marcha. A um custo humano muito elevado, Mao Tsé-Tung conquista algumas cidades e rotas comerciais importantes, e por fim, toda a China. Iniciando, não prontamente, os conflitos no estreito. (SCHRAM, 2015)

Em 1911 estoura a revolução de Hsinhai que derruba a última dinastia chinesa, Qing, e estabelece a República da China em 1912. Inflamada pela insatisfação da população com os governantes, e os níveis de corrupção no império, e com supressão da voz do maior grupo étnico da China, os Han, pelos Manchu. Etnia que governou a china desde a dinastia Ming até então. (BERGÈRE, 1994)

Sun Yat-Sen, futuro presidente do governo provisório é considerado pelos chineses e taiwaneses como sendo o “pai da nação”. Ele foi um médico que morou no Havaí, Hong Kong e passou grande parte da sua vida no exílio. Inspirado por ideais republicanos ele tentou derrubar a dinastia Qing duas vezes. Na primeira tentativa, em 1895, ele falha e é condenado ao exílio. Ele passa dezenove anos viajando pela Europa, Estados Unidos e Canadá, arrecadando fundos e apoio político à causa republicana chinesa. (ENCICLOPÉDIA BRITANICA, 2015)

Ainda segundo a Enciclopédia Britânica (2015) em 1911, estoura a Revolução de Hsinhai e ele retorna à China, mais especificamente para Nanquim, onde é designado como presidente do governo provisório.

Em 1912, o Kuomintang é fundado e nesse mesmo ano o mandato de Sun Yat-Sen é instaurado, porém, durou pouco tempo, ainda em 1912 ele entregou o cargo para o General Yuan Shi-Kai, esperando que este cumprisse a tarefa de unificar a China mais uma vez. No entanto, o general Yuan Shi-Kai se mostrou um tirano com ideais monarquistas. E em pouco tempo no poder ele instaura um governo autocrata, pratica a perseguição aos opositores, fecha o Congresso e, em 1913, condena Sun Yat-Sen a mais um exílio. O governo “republicano” de Yuan Shi-kai, previsto no modelo original, durou três anos. Em 1915, ele se proclama imperador e instaura na China o tipo de governo que ele mesmo ajudou a derrubar. Mas seu reinado durou pouco. Em 1916, por pressões internas e

externas à China, ele abdica do trono e voltou a ser presidente.

O General Yuan Shi Kai falha nas tentativas de reunificar a China e no seu projeto de instaurar mais uma vez o sistema monárquico no país. Nos anos que precederam a queda de Yuan Shi Kai, o Japão impõe uma série de exigências e intervenções em Pequim, gerando revoltas por toda a China. No Sul, essas revoltas ganham mais força, onde Sun Yat-Sen se fixa e cria uma base política para o Kuomintang. É também de onde ele governa a República da China. (BERGÈRE, 1994)

As diferenças entre o Sul e Norte da China aumentaram e impossibilitaram por muitos anos a ideia de reunificação chinesa. As províncias do Norte eram dominadas pelos senhores da guerra, fazendeiros com exércitos privados que governavam, paralelamente ao Estado, grande parte da China. Seus poderes e exércitos aumentaram durante o governo de Shi-Kai e estenderam-se até 1928, esse período da história chinesa é conhecido como a Era dos Senhores da Guerra. (BIBLIOTECA PORTUGUESA, 2010)

Em 1921 ocorreram novas eleições e Sun Yat-Sen foi eleito mais uma vez. Enquanto isso, o Partido Comunista Chinês é fundado sob a liderança de Li-Ta Chao, Chu Teh e Mao Tsé-Tung na cidade de Shanghai. Em 1924, o Kuomintang e o Partido Comunista, já com um considerável número de seguidores, se unem para combater os senhores da guerra no país. Com a colaboração da União Soviética, liderados na China pelo Kuomintang, comunistas e nacionalistas se unem e formam a Primeira Frente Unida, com o objetivo de combater esses “Warlords”. Em 1925, Chiang Kai-Chek assume a liderança do país e continua com o empreendimento de acabar com os senhores da guerra. Durante a Frente Unida os comunistas divulgaram seus ideais nas regiões por onde ainda não tinham passado, aumentando seu número de seguidores. O que gera a revolta de Kai-Chek, que ordena a caçada dos comunistas. Chegando ao ápice com o massacre de Shanghai, ainda durante o período da Frente Unida. O que forçou a retirada do apoio soviético aos nacionalistas. (FENBY, 2003)

A guerra civil chinesa estoura, inflamada pelos eventos em Shanghai e em Xi’an. Em 1934 começa a Grande Marcha da China.

“O governo de Chiang Kai-shek não aceitou a rivalidade e liderou cinco campanhas contra Kiangsi. Apoiado por peritos militares alemães e dispendo de armas modernas, ele venceu os comunistas e fechou um cerco em torno dos 180 mil homens do “Exército Vermelho”. Cem mil deles conseguiram furar o bloqueio para seguir com Mao até o norte do país e fundar uma nova república.” (KOKOTOWSKI, 2011)

O Exército Nacionalista ficou dividido entre as invasões japonesas e no combate ao Exército Vermelho de Mao. Durante os embates da guerra civil, uma segunda Frente Unida foi formada por nacionalistas e comunistas, agora com o objetivo de expulsar os japoneses da Manchúria. Mais uma vez os nacionalistas dirigiram o embate. A derrota de Chiang Kai-Shek era iminente, mas com um futuro ainda turvo. Em pouco mais de seis meses o

Exército Vermelho conseguiu controlar cidades e rotas comerciais mais importantes. Até então, os comunistas tinham sob seu governo apenas cidades rurais e de pouca relevância política na China, distantes da capital. (FENBY, 2003)

Em 1949, depois de mais de uma década de combates, os comunistas tomam Pequim e os membros do Kuomintang, governantes do país até então, se exilam na ilha de Taiwan, onde instauram o governo da República da China. Inclusive, até a década de 1970, ainda respondiam, em organismos internacionais, como sendo governo soberano da China, inclusive do território continental. (MACFARQUHAR, 2006)

A presença japonesa no período foi crucial para a vitória dos comunistas contra nacionalistas. Dividir o exército em dois campos de batalha não teve a eficácia esperada por Chiang Kai-Chek. Afinal, os nacionalistas tinham uma vantagem numérica sobre os comunistas. (MACFARQUHAR, 2006)

Durante a Grande Marcha da China aproximadamente 80 mil homens morreram de causas diversas, de inanição, doenças e nos embates contra os nacionalistas. (BIBLIOTECA PORTUGUESA, 2010)

Em contrapartida ao apoio popular que os comunistas conquistaram, o Kuomintang obteve o apoio dos Estados Unidos durante a sua afirmação no âmbito internacional até a China intervir e declarar soberania sobre o território Taiwanês. (MACFARQUHAR, 2006)

Em 1951, o Japão assina o tratado de São Francisco, no qual renuncia às ilhas de Taiwan e Panghu (Pescadores), anexadas ao seu território desde 1895. Mas no documento não está especificado se as ilhas serão anexadas ao território chinês ou não. O Kuomintang governava República da China, em Taiwan, já há dois anos. O fato de um governo estar instaurado antes do tratado ser assinado causa confusão na questão da soberania chinesa na ilha. (ONU, 1951)

Durante anos, o Kuomintang imaginava que seria possível reaver o antigo território continental da República da China. Essa percepção mudou com o passar dos anos e dos governantes, pois foram adquirindo algumas identidades próprias e começaram a se identificar mais como taiwaneses do que como chineses exilados.

31 RELAÇÕES BELICOSAS, PRESENÇA DO UNCLE SAM E SUAS JUSTIFICATIVAS

Reaver o território taiwanês é, para a República Popular da China, uma resposta aos séculos que o povo chinês esteve sob domínio das potências imperialistas. Taiwan é o último território rebelde a ser controlado. A sua independência pode instigar uma onda de movimentos separatistas na China.

O Capitão Manuel Alexandre Garrinhas Carriço (2004), analisa o que Taiwan representa para a China com esse argumento:

“O simbolismo de Taiwan para a China é relevante, materializando um conjunto de atitudes e memórias bastante intrincadas na psiche dos chineses.

A conjugação de fatores históricos com a imperiosidade da unidade territorial nacional – e um “nacionalismo afirmativo” como um dos instrumentos destinados a combater o século da humilhação e do domínio das potências estrangeiras prefiguram-se como alguns dos alicerces que a China apóia com vista a reabilitação do seu papel como potência central nos assuntos internacionais.” (Carriço, 2004 p. 1/21)

Os Estados Unidos têm uma relação de proteção com Taiwan, desde que Sun Yat-Sen buscou apoio para a Revolução de Hsinhai com o intuito de defender os ideais democráticos, tão respeitados pelos americanos. É perceptível o desenvolvimento de políticas voltadas para os dois lados do estreito, entre elas, o fornecimento de armas, que se expandiu na Administração Clinton após a crise de 1995-1996. Esse tipo de atitude é visto por vários especialistas como uma das causas pelas quais o *status quo* da região se manteve, de certa forma, inalterado. O Taiwan Relations Act, é o documento pelo qual a Casa Branca norteia as suas relações paradiplomáticas com a República da China (Taiwan). Desde a década de 1970 Washington transferiu a sua representação diplomática de Taipei para a Pequim. (CONGRESSO DOS EUA, 1979)

Segundo Lieberthal (2005), caso o conflito entre China e Taiwan venha a ocorrer, ele pode evoluir para uma fácil vitória do Exército da Libertação Popular sobre Taiwan. Mas, dependendo do nível de intervenção dos Estados Unidos, pode acontecer um embate entre as duas potências militares. Taiwan atende às funções estratégicas tanto para os Estados Unidos quanto para a China, sendo fundamental para o estabelecimento dos limites de influência militar para os dois países. Nem a República Popular da China nem os Estados Unidos estão dispostos a “dar o primeiro tiro” e assumir uma posição mais radical na situação. Esse embate é visto como último recurso, e vai depender muito das Relações Pequim-Washington, para que os americanos se envolvam diretamente no conflito.

Ainda Segundo Kenneth Lierberthal (2005), há três formas de se pensar a independência da ilha:

1. Reconhecimento da independência de Taiwan por outros países, estabelecendo relações diplomáticas com o mesmo. Nessa asserção de independência a República Popular da China obteve sucesso graças à sua inserção na ONU e a expulsão de Taiwan da organização, em 1979, gerando uma onda de “desreconhecimento” do governo da República da China em Taiwan, pois vários países transferiram suas representações diplomáticas de Taipei para Pequim. Atualmente, em torno de 20 países reconhecem Taiwan como país, nenhum com grande relevância internacional;
2. Segundo tipo de independência, ou “*ideational*”, ocorre quando a população de um país aceita e promove uma ideia de que são uma comunidade distinta, constituindo uma unidade política. O Fórum Luso-Asiático n’O diálogo Europa-Ásia-Pacífico: Desafios e Turbulências do Século XXI (2004) discute que nos últimos anos observou-se em Taiwan o crescimento de um fenômeno chamado “taiwanismo”, sentimento de identidade, cidadania e de dever para com a nação. Definido como projeto comum de construção de identidade nacional

diferente que independe de fatores étnicos, já que tanto a China quanto Taiwan têm raízes étnicas semelhantes e compartilhadas;

3. O terceiro e último tipo de independência, mais técnica, é a alteração da Constituição taiwanesa. Embora a ilha tenha liberdade administrativa interna, a alteração da Constituição é um movimento que tanto chineses quanto americanos temem. Pois para o Partido Comunista Chinês, isso ultrapassa todos os limites de liberdade cedida às suas zonas administrativas autônomas.

O cenário mais provável para uma mudança na constituição taiwanesa, seria a mudança da percepção do governo com relação a ser governantes da República da China e se tornarem governantes da República de Taiwan. Objeto almejado por muitos governantes pós Chiang Kai-Chek que repensaram a sua política de reaver o território continental da República da China, já não mais havendo interesse. Eles se veem como uma nação ainda não soberana sobre seu próprio território.

Essa ruptura total entre China e Taiwan é temido por Pequim, pois não lhe restaria outra opção se não o uso da força para manter a integridade nacional do país. O que poderia levar a eminentes riscos de ocorrer eventos como os apresentados anteriormente neste trabalho.

4 | CONCLUSÃO

Como dito por Bernkopf (2002) a questão não se resume a quanto a República Popular da China é vista como ameaça para os Estados Unidos militarmente num contexto geral, mas sim nas relações interestreito, e até onde pode se definir os conceitos de segurança na relação triangular entre China-Estados Unidos-Taiwan.

Muito se tem mudado nos dois lados do estreito desde Mao e Kai-chek. Os dois territórios se desenvolveram economicamente, cada um a seu jeito e são referências internacionais. O *boom* econômico chinês os ajudou a moldar e desenvolver estratégias economicamente sedutoras e militarmente coercitivas. Entre elas, expansão da comunicação, transporte e comércio entre os dois lados do estreito, retirada de restrições comerciais para empresas taiwanesas na China e até fomentar a unificação entre os dois lados do estreito. Em entrevista, um alto oficial chinês declarou, em 2002: “Nossa economia é nossa melhor arma. Não os atacaremos. Vamos comprá-los. Isso é tipicamente chinês”. (TUCKER, 2002)

Tsai Ing-Wen, ex-chairwoman do Mainland Affairs Council, atual presidente do território taiwanês, observou: “Investimentos da China continental devem ser parte integral do nosso plano de expansão global”. O desenvolvimento em Taiwan durante as últimas décadas tem produzido impulsos que estão afastando China e Taiwan e, paradoxalmente, estão sendo aproximados de forma economicamente irresistível. (BERNKOPF, 2002).

Há alguns anos, a China é vista pelos empresários taiwaneses como um enorme campo industrial para suas empresas, principalmente no ramo tecnológico. E esses

empresários, em sua maioria, próximos ao governo, veem a unificação como expansão dos seus negócios e entendem a unificação como algo benéfico para os dois lados do estreito. (CHAN-YUAN, 2005)

O governo Taiwanês tem que trabalhar muito para manter suas instituições financeiras, os setores de serviços e as indústrias de base competitivas diante das empresas da China continental. A corrida tecnológica está acirrada entre chineses e taiwaneses, logo, os papéis podem ser invertidos e as empresas taiwanesas podem deixar de ser tão interessantes aos chineses.

Muito além do poder econômico, a República Popular da China tem executado intensos exercícios militares na região. Na década de 1990, foram posicionados na costa continental do estreito, mísseis balísticos de curto e médio alcance com a intenção clara de intimidar a população taiwanesa e o governo da ilha para passar a mensagem de que qualquer movimentação unilateral de alteração do *status quo* da região, por parte de Taiwan, não será aceita.

Em 1995, foi concedido ao presidente taiwanês, Lee Teng-Hui, na época um visto de visitante para que ele fosse discursar na sua *Alma Mater*, University of Cornell. Essa concessão de visto em nada agradou a cúpula do governo chinês, que por sua parte, ordenou uma série de disparos ao longo das águas que circundam Taiwan. Em Cornell, Lee Teng-Hui, discursou a respeito de como o respeito mútuo pode levar a uma reunificação pacífica da China.

Lee foi considerado traidor pelo Partido Comunista Chinês, e sua retórica anti-independentismo intensificou-se e chegou ao seu ápice próximo as eleições presidenciais taiwanesas em março de 1996. Lee concorria a reeleição, ele foi eleito para o primeiro mandato por eleições indiretas, e o governo chinês disparou mais mísseis em águas territoriais taiwanesas, próximas aos portos de Keelung e Kaohsiung, com a clara intenção de enfraquecer politicamente Lee e causar medo na população.

Como resposta à essa ação, Bill Clinton, mandou posicionar dois grupos de batalha de porta aviões, posicionados ao redor dos portas avião Independence e Nimitz. A mensagem ficou clara, os Estados Unidos estavam prontos para entrar em guerra se fosse necessário. O governo chinês, em resposta, encomendou da Rússia alguns destroyers Sovrenemy, e executou operações submarinas no estreito. Ambas as atitudes se mostraram ineficientes e Lee Teng-Hui foi o primeiro presidente democraticamente eleito em Taiwan, com a maioria absoluta dos votos.

Carlson (2005, p. 114), afirma que: “O nó que prende o estreito de Taiwan não será desfeito por mãos americanas. Pelo contrário, apenas os residentes dos dois lados do estreito podem desfazê-lo.”

A conjuntura política atual não favorece a resolução pacífica do conflito. É discutido o papel das interpretações dos líderes chineses nas intenções dos primeiros líderes taiwaneses eleitos democraticamente. O que leva a diferentes abordagens do problema

soberania taiwanesa. Bush (2005) mostra como a China errou ao não aproveitar para empoderar politicamente Chen Shui-Bian, sucessor de Lee TengHui com uma postura mais moderada na questão da independência.

Mitchell (2006) afirma que a postura de desrespeito político de Pequim para com Taiwan e sua política de isolamento tem feito muito mal para a causa da reunificação pacífica. É perceptível um crescimento de desconfiança do povo taiwanês para instituições da República Popular da China.

O movimento de desenvolvimento de uma identidade tipicamente taiwanesa cada vez mais distante dos ancestrais comuns entre os dois lados do estreito é visto também como um fator dificultante para a unificação pacífica.

O governo central chinês não aceita as complexidades que envolvem a identidade que reverbera na retórica da percepção do povo taiwanês, e do desenvolvimento da sua relação com a ilha e as instituições ali formadas. Pequim enfrenta outro problema de interpretação da soberania taiwanesa: o Partido Comunista Chinês não pensa em como Taiwan pode ser parte da China, nem se Taiwan se sente como parte da China. É essa má interpretação, ou incapacidade de alinhamento e ajuste que respeite e tente entender as mudanças políticas em Taiwan que ameaçam a apenas energizar as tensões no estreito.

Para finalizar, destaca-se o argumento de Mearsheimer (2004), em que este autor faz uma abordagem com bases na teoria do realismo ofensivo, explicando como a ascensão da China como poder regional hegemônico, na Ásia, vai de encontro com o poder hegemônico que os Estados Unidos exercem no hemisfério ocidental. Ele afirma que o comportamento chinês em sua afirmação como poder hegemônico regional vai ser semelhante ao dos Estados Unidos nos séculos XIX e XX, no ocidente, que tomou o lugar, e o poder, dos países Europeus nas Américas com a Doutrina Monroe. Com isso os Estados Unidos se tornam a primeira potência hegemônica da história moderna. “De qualquer forma, o trabalho de uma superpotência não acaba uma vez que ela atinge hegemonia regional. Deve-se garantir que nenhuma outra superpotência atinja a hegemonia regional e tome seu lugar no globo.” (MEARSHEIMER, 2004, p.03)

Partindo desse pressuposto, é perceptível o papel importante da ilha de Taiwan, e como sua independência *de jure* ou sua anexação ao território Chinês, podem alterar o balanço de poder no mundo.

Com Taiwan anexado ao território chinês, a República Popular da China projetará ainda mais poder militar no pacífico e na Ásia, além de ter total controle sobre as rotas comerciais da região. Deve-se questionar até onde os demais estados-nações vão aceitar essa hegemonia chinesa.

O *status quo* na região será mantido ainda por várias décadas. Ou talvez a própria aproximação pelo crescimento e de desenvolvimento econômico, militar e social, podem aproximar esses dois atores (China e Taiwan) ainda mais e a anexação do território taiwanês à China, seja algo pacífico. Mas isso está no campo das especulações. A outra

forma é a anexação forçada. Nesse caso, resta saber até onde China e Estados Unidos estão dispostos a defender seus interesses na região. Bem como, o que seria do futuro do povo taiwanês na sua “readaptação” à China.

Atualmente (2020) o mundo observa os protestos em Hong Kong, também região autônoma, com relação à sua reanexação ao território chinês. Questões também envolvendo identidade, seguridade institucional e individual explicita as relações paradoxais da política “Uma China, dois sistemas”.

Ainda segundo Mearsheimer (2004), Taiwan, no futuro, deve adotar o que ele chama de Estratégia Hong Kong, e buscar negociar o máximo de autonomia possível do governo central chinês. Explorando assim, a própria política do país de “Uma China, Dois Sistemas” formulada por Deng Xiaoping, já praticada em Hong Kong e Macau. É uma possibilidade pacífica e que pode ser interessante para os dois lados.

Em contrapartida a atual experiência de reanexação Hong-Kong mostra o tensionamento das questões identitárias, econômicas e sociais com as quais o Partido Comunista Chinês terá que lidar imediatamente. Afinal é plausível considerar um efeito dominó para com as outras regiões autônomas, que configuram relações pouco amistosas com a centralidade hegemônica do Partido Comunista Chinês.

O que configurará as identidades chinesas, Taiwanesas e sua diversidade étnica no futuro próximo? E até onde essas populações estarão dispostas ao conflito identitário, de narrativas e de liberdades individuais? Taiwan foi o primeiro país asiático a legalizar o casamento civil entre homossexuais. Já em território da China continental, o código civil, recém revisado ainda não prevê o casamento homossexual, e até 2001, a homossexualidade era considerada doença mental. Apesar do apelo de diversos setores da sociedade o casamento homossexual não é permitido legalmente, frustrando assim, as expectativas da comunidade LGBTQIA+ em relação a direitos de relações cívicas e todas suas implicações.

A tendência é que com o crescimento da classe média chinesa, e suas respectivas etnias, valores individuais passarão a pautar ainda mais o cenário político chinês, conflitos geracionais também estão cada vez mais evidentes pondo em prova a estrutura discursiva da unidade populacional chinesa e o que formam seus valores.

REFERÊNCIAS

BERGÈRE, Marie Claire. **Sun Yat Sen**, Stanford, Stanford University Press, 1998.

CARRIÇO, Capitão Alexandre Manoel Garrinhas. Uma incursão na dinâmica militar no estreito de taiwan: fatores de hardware e software. **Revista Militar**, Janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.revistamilitar.pt/artigopdf.php?art_id=374> Acesso em: 24 dez 2014.

CHAS. W. Freeman Jr., Preventing war in the Taiwan Strait: Restraining Taiwan and Beijing. **Foreign Affairs**, Julho/Agosto de 1988. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/1998-07-01/preventing-war-taiwan-strait-restraining-taiwan-and-beijing>> Acesso em: 22 dez 2014

CHAN-YUAN, Tung. The Evolution of Cross Strait Relations in the first Chen Shui-Bian Administration. In. **the Conference on the First Chen Shui-bian Administration**, Annapolis, Maryland, USA, 5 a 8 de maio de 2005

CONGRESSO DOS EUA, **Taiwan Relations Act**. 10 de Abril de 1979 Disponível em <<https://www.govtrack.us/congress/bills/96/hr2479/text>> Acesso em: 17 dez 2016

FENBY, Jonathan. **GENERALÍSSIMO: Chiang Kai Chek and the China He Lost**. Simon & Schuster UK Ltda, Londres: 2003.

FEDDERSEN, Gustavo Henrique. RPC e Taiwan: Histórico e evolução das relações interestreito, **Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos internacionais SEBREI**. Porto Alegre/RS 20-22 de Junho de 2012. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/sebreei/2012/wp-content/uploads/2013/01/Gustavo-Henrique-Feddersen.pdf>> Acesso em: 03 de Janeiro de 2015

KAN, Shirley A; MORRISON, Wayne M. U.S Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues. **Congressional Research service**, 26 de Novembro de 2014 Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41952.pdf>> Acesso em: 20 dez 2014

_____ ; China/ Taiwan: Evolution of the “One China” Policy- Key Statements from Washington, Beijing and Taipei. **Congressional Research Service**. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30341.pdf>> Acesso em em: 20 dez. 2014

LIEBERTHAL, Kenneth. Preventing a War over Taiwan, **Foreign Affairs**. Março de 2005. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2005-03-01/preventing-war-over-taiwan>> Acesso em em: 03 jan. 2015

MARTIN, Nail: Sun Yat-Sen: In Defense of Nationalism, The Republic and the American System of Political Economy. **Schiler's Institute**, Disponível em: <http://www.schillerinstitute.org/educ/hist/sun_yat-sen.html> Acesso em em: 20 dez 2014

MAZZA, Michael. Why Taiwan Matters. **The Diplomat**. 08 de março de 2011, Disponível em: <<http://thediplomat.com/2011/03/why-taiwan-matters/>> Acesso em em: 10 dez 2014

McDEVITT, Michael. Taiwan: The Tail that Wags Dogs, **Asian Policy**, n.1, Janeiro de 2006. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=hdTMuHG2hXcC&pg=PA284&lpq=PA284&dq=Taiwan:+The+Tale+that+Wags+Dogs&source=bl&ots=R8rndEjQdO&sig=riB7fvmGWFUjYxgDvb_1waNlbDk&hl=ptBR&sa=X&ved=0ahUKEwjMvO_rvK_MAhVDE5AKHRRHCiwQ6AEIMzAD#v=onepage&q=Taiwan%3A%20The%20Tale%20that%20Wags%20Dogs&f=false>. Acesso em em 20 dez. 2014

MEARSHEIMER, John J. Can China Rise Peacefully In. **The Tragedy of the Great Power Politics**, Nova York: Norton, 2001.

_____. Taiwan's Dire Strait, **National Interest**, número 130, março/abril 2014. Disponível em: <<http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/Taiwan's%20Dire%20Straits.pdf>> Acesso em: 10 jan 2015

_____. China's Unpeaceful Rise, **Current History**, número 105, N° 690, abril 2006. Disponível: <<http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0051.pdf>> Acesso em: 10 jan 2015

MACFARQUHAR, Roderick (2006). **The China Quarterly and the History of the PRC**. The China Quarterly, 188, pp 1092-1097. doi:10.1017/S0305741006000567.

MENDES, Carmem Amado. O conflito no Estreito de Taiwan “Uma China, uma nação, dois lados?” In: GONÇALVES, M. A.; **O diálogo Europa-China-Ásia-Pacífico desafios e turbulências no século XXI**. Fórum Luso-Asiático2004.cap.11.Disponível em:<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/21246/1/2004_CAM_Estreito_Taiwan_FL.A.pdf>

PINTO, Paulo A. Pereira. Taiwan- um futuro formoso para a ilha? Aspectos de segurança e política, **Revista Brasileira de Política Internacional**, 47 (2), Novembro de 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n2/v47n2a03.pdf>> Acesso em: 02 jan 2015

_____. A questão de Taiwan: O cenário mais provável para a ilha, **Revista Brasileira de Política Internacional**, 43 (1), janeiro/junho de 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n1/v43n1a09.pdf>>. Acesso em: 28 fev 2015

ONU, Organização das Nações Unidas, Tratado de São Francisco. **Coleção de Tratados da Organização das Nações Unidas**, São Francisco, Estados Unidos da América. 8 de Setembro de 1951. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20136/volume-136-I-1832-English.pdf>> Acesso em: 19 dez 2014

ROBERGE, Michael; LEE You Kiung.China-Taiwan Relations, **Council on Foreign Relations**, 11 de Agosto de 2009. Disponível em: <<http://www.cfr.org/china/china-taiwan-relations/p9223>>

SWAINE, Michael D. Trouble in Taiwan, **Foreign Affairs**, março de 2004. Disponível em: <<https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=SWAINE%2C+Michael+D.+Trouble+in+Taiwan%2C>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

ZISSIS, Carin. Taiwan's Turbulent Strait, **Council on Foreign Relations**, 7 de março de 2007. Disponível em: <<http://www.cfr.org/china/taiwans-turbulent-straits/p12793>> Acesso em: 03 jan 2015.

CAPÍTULO 6

LEGITIMIDADE ESTATAL E DILEMAS DA MODERNIDADE. A MCDONALDIZAÇÃO DO ESTADO MODERNO E OS SEUS IMPACTOS NA RECONFIGURAÇÃO DO CONTRATO SOCIAL

Data de aceite: 01/02/2021

Data de submissão: 02/12/2020

Sérgio Czajkowski Júnior

Doutorando no Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Positivo (UP)
Professor e Coordenador de Grupo de Pesquisa no UNICURITIBA
Curitiba – Paraná
<http://lattes.cnpq.br/3230398989453253>

RESUMO: Observa-se, na contemporaneidade, uma *reconfiguração* das relações existentes entre o Estado Moderno, concebido enquanto organização burocrática fruto da Modernidade, e os cidadãos; a qual decorreria da necessidade do ente estatal em legitimar a sua atuação, bem como a sua própria existência, via indicadores *racionais* cada vez mais efetivos. Ritzer, ao retomar os estudos weberianos, observa, na atualidade, uma radicalização do processo de burocratização das organizações por meio do advento de um fenômeno intitulado de *Mcdonaldização*, o qual objetivaria promover um ganho constante de produtividade, em prol da obtenção de índices/resultados cada vez mais robustos de eficiência; e cujos desdobramentos também começariam a ser sentidos na esfera pública. Pois, seguindo a racionalidade instrumental oriunda da Modernidade, os gestores estatais, a exemplo do que ocorre nas empresas privadas, poderiam reforçar a legitimidade de suas agendas (políticas públicas) através de indicadores que atestassem a sua

crescente efetividade. Diante deste cenário, o presente artigo pretende discutir o quanto este suposto ganho de produtividade não redundaria numa desfiguração/desvirtuamento das reais finalidades estatais, ao colocar em xeque a própria persecução dos interesses públicos e do bem-estar da coletividade, concebidos estes enquanto pilares que legitimariam, de fato, a própria função/existência do Estado, enquanto reflexo das aspirações populares.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia, Estado Moderno, *Mcdonaldização*, Ritzer, Weber.

STATE LEGITIMACY AND DILEMMAS OF MODERNITY. THE MCDONALDIZATION OF THE MODERN STATE AND ITS IMPACTS ON THE RECONFIGURATION OF THE SOCIAL CONTRACT

ABSTRACT: In contemporary times, there is a reconfiguration of the existing relations between the Modern State, conceived as a bureaucratic organization resulting from Modernity, and citizens; which would result from the need of the state entity to legitimize its performance, as well as its own existence, via increasingly effective rational indicators. Ritzer, when resuming Weberian studies, observes, nowadays, a radicalization of the process of bureaucratization of organizations through the advent of a phenomenon called *Mcdonaldization*, which would aim to promote a constant gain in productivity, in order to obtain indexes / results increasingly robust in efficiency; and whose consequences would also begin to be felt in the public sphere. Because, following the instrumental rationality that came from Modernity, state managers, as in the case of private

companies, could reinforce the legitimacy of their agendas (public policies) through indicators that attest to their increasing effectiveness. In view of this scenario, the present article intends to discuss how much this supposed productivity gain would not result in a disfigurement / distortion of the real state purposes, by calling into question the very pursuit of public interests and the well-being of the community, these being conceived as pillars they would, in fact, legitimize the very function / existence of the State, as a reflection of popular aspirations.

KEYWORDS: Bureaucracy, Modern State, Mcdonaldization, Ritzer, Weber.

1 | INTRODUÇÃO

Ao pensarmos na forma através da qual se dá a constituição da sociedade contemporânea, vislumbramos a existência de um grande número de organizações e instituições, cada qual desempenhando diferentes modalidades de interação e cujos enlances com os diversos atores, que se fazem presentes em seu entorno, redundam em múltiplos e variados processos. Frisamos também que, em especial a partir da consolidação da Modernidade, na Sociedade Ocidental, a respectiva legitimidade (WEBER, 1982) de tais entes passou não só a ser crescentemente valorizada, como também a estar fortemente vinculada a critérios, até então, pouco expressivos.

Deste rol de valores modernos, salientamos o da efetividade (cuja essência se assenta tanto no uso racional dos recursos/insumos, como também na plena consecução dos objetivos anteriormente dispostos), o da legalidade e o da transparência, cuja observância é mais um dos legados do próprio ideário iluminista, o qual ainda estaria calcado na crença de que progresso apenas seria conduzido *pelas mãos* da razão (TOURAINÉ, 1994, p. 19).

Nas palavras de Weber (1982, p. 227), o advento da burocracia, enquanto desdobramento da Modernidade, trouxe consigo o fomento de uma gestão concebida como *racional*, a qual não ficou restrita ao ambiente estatal, fazendo inclusive com que tanto os cargos nas empresas públicas como também nas privadas, ao contrário do que se observava na Idade Média, passassem a ser ocupados por pessoas tidas como competentes e assertivas, até mesmo porque uma das características mais marcantes do Estado Moderno estaria na necessidade da sua gestão estar constantemente amparada por uma “legislação (*Gesetz*) isonômica, e não por vontades pessoais, caprichos ou privilégios herdados” (DREIFUSS, 1993, p. 87).

Por meio desta leitura, observamos que o Estado, concebido enquanto uma organização, após o advento do Iluminismo, passou a ser dotado de uma estrutura diferenciada, bem como de um novo *ethos*, o qual se assenta na crença de que a legitimidade de um gestor estatal (DREIFUSS, 1993, p. 73) perpassa não mais a mera consecução dos interesses coletivos, mas que estes sejam atingidos através de níveis crescentes de eficiência (redução de custos em prol de uma otimização dos recursos disponíveis); e cuja radicalização redundaria na consolidação de um *estado-empresa*, o qual passaria a não mais se relacionar com seus cidadãos, mas sim com seus *cidadãos-clientes*.

Marshall Bermann (1986, p. 85), no mesmo diapasão do pensador prussiano bem como fazendo alusão a um trecho do livro “O Capital”, de Karl Marx, ironicamente, menciona que: “do nascimento da mecanização e da indústria moderna (...) seguiu-se um violento abalo, como uma avalanche, em intensidade e extensão. Todos os limites da moral e da natureza, de idade e sexo, de dia e noite, foram rompidos. O capital celebrou as suas orgias”. Deste momento em diante, o advento do Capitalismo Iluminista/Moderno, aos olhos de Bermann (1986) teria cunhado uma nova *Weltanschauung* (visão de mundo), capaz de romper com o *ethos* social até então vigente, e cujos reflexos também se fizeram sentir no âmbito estatal. Ou seja, mesmo sendo inegável que tenha existido um (proto)Capitalismo na China, na Índia, na Babilônia, na Antiguidade Clássica, na Idade Média, mas “em todos estes casos faltava (...) este *ethos* particular” (WEBER, 1982, p. 183), capaz de garantir a sua respectiva legitimação.

Dando prosseguimento ao fenômeno de racionalização-burocratização da sociedade apresentado por Max Weber e iniciado com a consolidação da Modernidade, George Ritzer (2011) destaca a existência, na atualidade, de um processo (em alguns casos velado e sutil, e em outros, um pouco mais explícito) de *Mcdonaldização* de muitos segmentos da economia, o qual também abarcaria até mesmo setor público, fazendo com que uma série de serviços públicos passassem a ser ofertados a partir de uma nova configuração - sob o argumento de que tais transformações possibilitariam uma maior eficiência em termos operacionais, ao mesmo tempo em que promoveriam níveis crescentes de satisfação por parte dos cidadãos.

Diante desta nova conjuntura, a indagação que surge é a seguinte: “até que ponto a suposta busca desenfreada pela eficiência estatal observada em muitas situações, na contemporaneidade, objetiva, de fato, uma maior satisfação por parte dos cidadão; ou será que tal processo, na verdade, não consiste numa forma, muitas vezes, velada do ente estatal se desincumbir de uma série de obrigações/deveres inerentes ao próprio contrato social?”

A partir destas considerações iniciais, o presente artigo objetiva demonstrar o quanto a busca incessante pela eficiência estatal é capaz, de fato, de garantir a sua legitimidade (concebida como estando vinculada à sua capacidade de servir enquanto catalizador das aspirações sociais), ou se tal processo não acaba por alijar os cidadãos dos processos decisórios. Frente a tal intento, destacamos os seguintes objetivos secundários: compreender o processo de consolidação do Estado Racional Moderno (fruto, aos olhos de Weber, da burocratização do seu aparato interno), apresentar o conceito de *Mcdonaldização* e os seus impactos na sociedade contemporânea e, por fim, tecer algumas considerações em torno da real possibilidade deste modelo ser transposto para as relações delineadas entre os cidadãos e o aparato estatal (o que também contemplaria os processos que se dão nas esferas estadual e municipal).

Por fim, salientamos que tal análise possui uma pertinência muito grande para os

estudos organizacionais, em especial para aqueles que voltam o seu olhar para as relações que se dão entre o Estado e os cidadãos, visto que um questionamento bastante salutar que, hoje em dia, se faz premente decorre da necessidade de, num primeiro momento, reveremos quais seriam os reais pilares garantidores da própria legitimidade estatal, ao mesmo tempo em que devemos estar cientes de que, na contemporaneidade, o ente estatal não tem como se descolar plenamente da própria *cultura do mercado*, hoje em dia reinante. Assim sendo, ao mesmo tempo em que o Estado contemporâneo não tem como se afastar por completo da conjuntura, por hora, existente, seus membros necessitam demonstrar que continuam cientes de que a vontade popular sempre deveria imperar.

21 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA - A MODERNIDADE E O SURGIMENTO DO ESTADO MODERNO

Quando nos deparamos com a expressão Modernidade, é importante, logo de início, salientarmos que, mesmo não existindo por parte dos autores, nacionais e estrangeiros, um consenso pleno em torno deste conceito, procuraremos, no presente capítulo, demonstrar que, com o advento desta, enquanto tentativa (frutífera para uns, e frustrante para outros) de se concretizar os ideais iluministas-burgueses, relacionados à crença no poder da razão e do progresso, foram estipulados novos valores socioculturais e políticos, através da “difusão dos produtos da atividade racional, científica, tecnológica e administrativa” (TOURAINÉ, 1994, p. 19).

Tais ideais, posteriormente, vieram a redundar, por exemplo, no atual conceito de cidadania, na percepção de direitos humanos, na ideia de dignidade da pessoa humana, na distinção e subsequente separação entre as esferas pública e privada, bem como em outros princípios axiológicos contemporâneos, como as noções de liberdade (emancipação cultural e política) e igualdade, hodiernamente, extremamente valorizados pela sociedade ocidental (DALLARI, 2002, p. 10).

Para Touraine (1994, p. 139), a Modernidade seria fruto dos ideais iluministas (*Aufklärung*) europeus, sendo que “o pensamento modernista se apoiou na correspondência afirmada entre a libertação do indivíduo e o progresso histórico”. Com o advento do pensamento moderno, percebeu-se que as esferas axiológicas se desprendem da religião, fazendo com que as antigas crenças que se fizeram presentes na Idade Média se secularizassem. Neste momento, portanto, observamos que a antiga fé na Divina Providência deu lugar a uma crença laica focada na liberdade individual, ou seja, no livre arbítrio (DALLARI, 2002, p. 14).

Weber (1982), dando um passo a mais nesta análise, acreditava que a Modernidade também promoveu a ascensão de um novo *ethos* (arcabouço ético-moral) que o mesmo denominou de *Espírito do Capitalismo*, o qual não se limitaria a mera prevalência de trocas comerciais monetizadas, mas sim de uma nova forma de se enxergar o próprio papel do

homem e das organizações. O Capitalismo, aos olhos de Weber, mesmo não sendo algo inerente exclusivamente ao mundo ocidental moderno, teria, a partir da sua feição moderna, como uma de suas principais características, a valorização de uma *Filosofia da Avariza*, a por meio da qual se prima pela figura do *homem (gestor) honesto*, exemplo maior do ideal de homem burguês, o qual se mostra não só capaz de cuidar do seu dinheiro como também de permitir que a sua riqueza aumente de forma honesta, legal e transparente, ano após ano.

Ganhar dinheiro dentro da ordem econômica moderna é, enquanto for feito legalmente, o resultado e a expressão de virtude e de eficiência em uma vocação; e essas virtude e eficiência são, como não é difícil de ver agora, o verdadeiro alfa e ômega da ética de localizar [BENJAMIN] Franklin (WEBER, 1982, p. 186).

É por isto mesmo que, em se analisando com mais cuidado os preceitos capitalistas existentes, percebemos que o apregoado “não é uma simples técnica de vida, mas sim uma ética peculiar, cuja infração não é tratada como uma tolice, mas como um esquecimento do dever” (WEBER, 1982, p. 182). E, a exemplo do que será demonstrado no próximo capítulo, tal postura pautada em uma maior austeridade também passou a prevalecer no âmbito estatal, de tal sorte que os governantes, por exemplo, passam a ser fiscalizados bem como obrigados à prestarem contas dos seus atos.

Assim sendo, o que Weber procura demonstrar em seus escritos é que muito embora não haja como se negar que as dimensões da razão e da previsibilidade levaram a uma dessacralização, ou ainda a um desencantamento do mundo, imprimindo, na sequência, uma nova feição ao Estado Moderno, estas somente tiveram uma influência parcial em torno da sua atual configuração, a qual também teve o seu desenho ditado pelo *espírito do Capitalismo*.

O Estado Moderno e a Burocracia

No que diz respeito mais especificamente à constituição do Estado Moderno salientamos que, em termos históricos, Nicolau Maquiavel (1469-1527), tido como pai da Ciência Política Moderna, teria sido o primeiro pensador ocidental a vislumbrar a inevitável passagem do modelo feudal (ainda atrelado a uma economia descentralizada e gerida por gestores que se legitimavam a partir de elementos religiosos, carismáticos e/ou metafísicos) para o *racional burocrático-legal* (WEBER, 1982), dotando a expressão Estado da interpretação semântica, hoje em dia, empregada e que, dentre outras, se assenta numa distinção mais clara e precisa entre as esferas pública e privada, bem como na ideia de cidadania enquanto possibilidade de participação (SADEK, 1996, p. 60).

A ascensão do Estado moderno promoveu uma nova leitura do papel dos gestores públicos os quais passam a ser analisados “por seus atos concretos e não por suas meras intenções” (LEFORT, 1980a, p. 14), fazendo com que os monarcas, como forma de legitimar

sua própria permanência no poder, devessem se cercar de pessoas capazes (eficientes e não meramente confiáveis) de lhes auxiliar em suas funções político-administrativas (situação análoga à observada, hoje em dia, nas organizações privadas).

Neste sentido, percebemos que, com a passagem da forma estatal medieval para o Estado Moderno, mesmo levando-se em consideração a sua formatação inicialmente absolutista, tem-se início, dentro de uma leitura weberiana da realidade, a implantação de um modelo de *dominação legal-racional*, em substituição ao anterior, caracterizado por fortes traços tradicionais e até mesmo carismáticos¹. Neste mesmo momento histórico, o Estado Moderno, de forma paulatina e ininterrupta, torna-se uma organização distinta da sociedade civil, e da própria figura do governante (do rei), sendo tido como uma expressão das aspirações daquela e não mais deste (STRECK; MORAIS, 2004, p. 24-25).

Portanto, deste marco histórico em diante, o próprio patrimônio dos gestores passou a ser visto como algo que não poderia se imiscuir com o patrimônio público e/ou das organizações, ao mesmo tempo em que o poder, para se empregar uma expressão de Nicolau Maquiavel, passa a se assentar no trono (no cargo) e não mais no indivíduo.

A constituição de um Estado Moderno também trouxe consigo o advento de um ideal de isonomia (BURKE, 2012, p. 42), diante da noção de que os cidadãos deveriam (a exemplo do que acontece até os dias de hoje) ser tratados de forma igualitária, receber o mesmo tratamento e pautar suas ações via um viés meritocrático. Frente ao advento do estado burocrático moderno, as “indicações a cargos públicos deveriam ser feitas exclusivamente com base no mérito dos candidatos” (BURKE, 2012, p. 44), sendo que a sua atuação deveria ser regulamentada por uma autoridade permanente e pública (WEBER, 1982, p. 229).

Ainda para Weber, o Estado Moderno também poderia ser caracterizado como uma “associação compulsória que organiza a dominação” (DREIFUSS, 1993, p. 88), a qual necessita estar assentada em argumentos lógico-rationais, bem como numa estrutura que permita demonstrar aos seus súditos um alto índice de eficiência. Para Weber (1982, p. 227), e seguindo os passos da Maquiavel, a *burocracia* moderna, entendida como aparato administrativo voltado à gestão racional do Estado, também seria dotada de algumas peculiaridades, inexistentes no feudalismo, tais como: a existência de leis ou de normas administrativas, imbuídas de um caráter regulador, as quais visavam a garantir uma maior confiabilidade, segurança e eficiência à administração estatal.

Na estrutura burocrática, também se encontra uma divisão hierárquica que pressupõe uma separação rígida entre os postos de comando e os de execução, fazendo com que a administração burocrática tenha a tendência em adotar um modelo piramidal, não sendo à toa que, no caso das empresas privadas, bem como dos órgãos públicos, verifica-se ser comum que o grande empresário, a exemplo do governante-mor, seja visto como o primeiro

1 Partindo-se das premissas estabelecidas pela sociologia weberiana, verifica-se, a exemplo do que apresentamos ao trabalharmos o conceito de autoridade, a existência de três tipos puros de dominação: o *tradicional-familiar*, o *carismático* e o *racional-burocrático-legal* (WEBER, 1999, p. 57-63).

e mais relevante ator da organização (WEBER, 1982, p. 230).

A Mcdonaldização do Estado Moderno e os seus impactos na sociedade

O termo *Mcdonaldização* da sociedade surgiu através de uma análise promovida, nos anos 90, por George Ritzer em torno do processo de contínua e ininterrupta burocratização da sociedade ocidental. Neste sentido, “the mcdonaldization thesis is based on Max Weber’s classic, turn-of-the-twentieth-century theory of the rationalization of the West” (RITZER; DEAN, 2015, p. 223). Na concepção de Weber, “modern society, especially the Western world, is growing increasingly rationalized” (RITZER, 2000, p. 46), sendo que tal processo de racionalização, a exemplo, do que fora salientado no capítulo anterior, também se assentava num novo *ethos*, oriundo do *Espírito do Capitalismo*.

Um dos pontos mais interessantes das concepções defendidas por Ritzer (2015) decorre da constatação de que o processo de racionalização e burocratização, outrora estudados por Weber, se expandiram para setores da sociedade que jamais teriam sido imaginados pelo autor prussiano. Ou seja, Ritzer foi capaz de perceber que certos princípios inerentes ao modelo racional-burocrático weberiano não só foram absorvidos por outros segmentos da economia, como também sofreram um processo de adaptação/mutação com o objetivo de garantir, pelo menos na teoria, uma crescente e ininterrupta eficiência dos resultados obtidos.

Se Max Weber acreditava que o sistema burocrático havia se tornado o modelo organizacional mais comum nas organizações a partir do século XIX, Ritzer defende que a *Mcdonaldização* seria o modelo que passaria a vigorar do século XXI em diante. Neste sentido, Ritzer vislumbra a *Mcdonaldização* tal como sendo: “the process by which the principles of the fastfood restaurant are coming to dominate more and more sectors of American society as well as of the rest of the world” (RITZER, DEAN, 2015, p. p. 223). Ou seja, da mesma forma que Weber vislumbrava a racionalização e subsequente desencantamento como pilares que sustentam o modelo burocrático-legal, o cerne da *Mcdonaldização* estaria assentado em princípios oriundos da cultura do *fast-food*, como no que diz respeito à *descartibilidade* ou ainda à *ludificação* de muitos processos.

Ritzer ao desenvolver a sua teorização, acreditava que o processo de *Mcdonaldização* da sociedade estaria assentado em 5 grandes princípios, cuja sinergia garantiria os resultados finais. Tais princípios seriam: “Efficiency, Calculability, Predictability, Control through the substitution of technology for people, and paradoxically the irrationality or rationality” (RITZER, DEAN, 2015, p. 223), cujas principais características serão detalhadas a seguir.

Os cinco princípios fundamentais

A **efficiency** (eficiência) consiste na premissa de que sempre devemos optar pelos melhores meios em prol do resultado final pretendido. Ou seja, não basta que o gestor simplesmente ofereça aquilo que os seus clientes desejam, pois, todo o processo

de prestação deve ser minuciosamente estudado, esmiuçado e mapeado em torno da eliminação de qualquer custo extra, o qual possa encarecer o produto final. Nas palavras de Ritzer e Dean (2015, p. 223), a eficiência perpassa “the effort to discover the best possible means to whatever end is desired”. No caso das redes *de fastfood*, um dos desdobramentos mais explícitos do emprego deste tipo de princípio decorre, por exemplo, da inexistência de garçons nos restaurantes, bem como da necessidade dos próprios clientes terem de escolher as suas mesas, recolher o seu próprio lixo, bem como parar seus próprios carros;

A **calculability** (*calculabilidade*) se assenta na crença de que o mundo pode ser compreendido a partir de uma ótica quantitativa, fazendo com que as “things that can be calculated, counted, and quantified” (RITZER, DEAN, 2015, p. 223). Neste caso, qualquer processo dotado de uma maior subjetividade e/ou flexibilidade passa a ser mal visto frente à crença de que a adoção de tal postura redundaria num menor controle por parte dos gestores;

A **predictability** (*previsibilidade*) vincula-se à ideia de que “the things being the same from one time or place to another” (RITZER, DEAN, 2015, p. 224). A ideia central de tal princípio vincula-se à capacidade de uma organização oferecer produtos cada vez mais padronizados/ comoditizados, confeccionados por meio de processos inflexíveis, os quais passam a ser executados por funcionários dotados de uma liberdade cada vez menor. Tal princípio se assenta na valorização de uma pretensa sensação de segurança por meio de uma intensa padronização, a qual, em tese, reduziria qualquer possibilidade de falha e/ou insucesso;

O **controle sobre as pessoas através da substituição das pessoas por novas tecnologias** (*Control (of people) through replacement of human with nonhuman technology*) decorre do crescente emprego de tecnologias mecanizadas no desenvolvimento de funções outrora desempenhadas por seres humanos. A grande vantagem desta transposição é que além do emprego de tecnologias não humanas permitir um barateamento nos custos finais (pois as máquinas podem trabalhar 24 horas por dia, 7 dias por semana, sem serem remuneradas ou exigirem melhores condições de trabalho), tal processo sempre é *vendido* (apresentado) para os clientes como sendo decorrente da preocupação de uma dada organização em estar “à frente do seu tempo”;

A **irracionalidade da racionalidade** (*Irrationalities of rationality*) seria um aparente paradoxo no processo de *Mcdonaldização* da sociedade, pois redundaria em resultados nem sempre satisfatórios seja para as organizações, seja para os seus clientes (a exemplo do que ocorre com a insatisfação que muitas pessoas sentem ao serem atendidas por máquinas incapazes de solucionar suas reais demandas). Ritzer de forma bastante perspicaz observa que inúmeros dos desdobramentos inerentes ao princípio da **irracionalidade da racionalidade** passam desapercibidos por boa parte das pessoas, as quais também são desestimuladas a desenvolver qualquer modalidade de sugestão, mostrando-se, por fim, incapazes de imprimir uma análise crítica dos processos frente aos quais são submetidas.

Processo análogo ocorreria ao estudarmos às relações existentes entre os entes estatais e os cidadãos, visto que muitas mazelas, hoje em dia, existentes, são fruto indiretos, a exemplo do que explicitaremos, com mais detalhes, no próximo capítulo, da imposição exacerbada de uma *cultura de mercado*, a qual gera, em muitos casos, até mesmo uma inversão do papel do estado no que tange a sua função de garantidor das aspirações populares.

3 | ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS - A MCDONALDIZAÇÃO DOS SERVIÇOS ESTATAIS

Diante do que fora apresentado no capítulo anterior, percebemos que muito daquilo que Ritzer havia constatado na esfera privada também possui desdobramentos mais ou menos perceptíveis na esfera pública, redundando em um processo de *Mcdonaldização* até mesmo das relações que se processam entre os cidadãos e o estado. A título de sugestão, basta mencionarmos a crença bastante disseminada na sociedade moderna, mas nem sempre válida em sua plenitude, de que a administração estatal é sempre calcada por baixos índices de eficiência, fazendo com que ente estatal sempre seja concebido, *a priori*, como um mau gestor.

O problema deste tipo de pensamento vincula-se, num primeiro momento, aos indicadores empregados (muitos dos quais são oriundos da iniciativa privada, a qual, ao contrário do estado, possui como finalidade última a lucratividade); num momento seguinte, tal observação esbarra, a título de ilustração, na necessidade do ente estatal, em muitos casos, ter de abrir mão da eficiência em prol da consecução de um interesse legítimo (no que diz respeito, por exemplo, a implantação de linhas de ônibus que passam por locais pouco habitados, ou ainda que apresentam uma baixa densidade demográfica). Não se quer afirmar, com isto, que a administração pública sempre seja um exemplo em termos de eficiência, contudo, apenas desejamos deixar bem claro que não se pode simplesmente se transpor um indicador criado num contexto moldado pelo interesse privado para a esfera pública.

Salientamos que, a exemplo do que é dito por Ritzer, “McDonaldization isn’t efficient for everyone” (RITZER, DEAN, 2015, p. 226). Portanto, o processo de contínua padronização dos serviços públicos, a exemplo do que acontece com o atendimento dos cidadãos, nem sempre redundam numa maior eficiência para todos os cidadãos, visto que muitas ações, uma vez não atingindo o intento esperado, precisam ser refeitas, o que acaba onerando o estado no médio e longo prazos.

Um outro detalhe bastante interessante em torno do uso de novas tecnologias por parte do ente estatal diz respeito à facilidade com que os cidadãos/contribuintes, hoje em dia, possuem de saldar as suas dívidas, a qual contrasta com a dificuldade encontrada quando os mesmos cidadãos necessitam, por exemplo, obter o ressarcimento de algum

valor (pago a mais), ou ainda almejam a reparação do ente estatal frente a algum dano sofrido. Ou seja, o que observamos é uma modernização seletiva dos serviços estatais, muitos dos quais, mesmo quando *modernizados* em termos tecnológicos, não sem mostram necessariamente mais *amigáveis* (diante do fator usabilidade) aos cidadãos.

Ritzer, ao analisar a *irracionalidade* da Mcdonaldização, também faz menção à *illusion of fun*, numa tentativa de ludificar todos os processos em prol de uma maior aceitação por parte dos clientes. No caso do ente estatal, o que observamos, dentre outros, é a promoção de inúmeras ações de comunicação integrada muitas delas empregando personagens e outros recursos mercadológicos com o intento de demonstrar para a população de que esta poderia ficar *tranquila/segura* quanto às decisões que vem sendo tomadas pelo estado, visto que estas sempre almejavam atingir o bem-estar da coletividade. Situação análoga ocorre quando o Estado passa a empregar estratégias de Gamificação como forma de incentivar que os cidadãos exijam nota fiscal dos estabelecimentos comerciais.

Outro ponto importante abordado por Ritzer refere-se ao sentimento de “falsa fraternização/entrosamento”, no que diz respeito à criação de uma sensação ilusória de amizade ou ainda de proximidade (RITZER, DEAN, 2015, p. 227). No caso do ente estatal, observamos que são criados subterfúgios que fazem com que os cidadãos se sintam não só próximos, como também constantemente amparados pelo estado. Um exemplo diz respeito ao *e-gov*, o qual, pelo menos na teoria, levaria uma série de serviços estatais a locais antes não assegurados.

Por meio dos pontos levantados até aqui, podemos observar que o processo de Mcdonaldização, enquanto radicalização de muitos dos vinculados a busca pela eficiência do estado, em última análise, promoveu não apenas uma menor possibilidade de interação ou ainda de participação dos cidadãos, bem como uma reconfiguração de muitos serviços estatais, muitos dos quais passaram a ser apresentados como sendo mais eficientes, o que não redundou, em todos os casos, em uma ampliação dos níveis de satisfação.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente material, procuramos demonstrar que, segundo a leitura desenvolvida por Ritzer, se as organizações, a partir dos séculos XVIII e XIX, passaram a ser moldadas por uma racionalidade burocrática, na contemporaneidade, estas - incluindo o próprio estado - passaram a ser regidas por uma nova lógica, intitulada Mcdonaldização, a qual pressupõe a transposição de uma série de princípios originários da cultura do *fastfood* para o âmbito organizacional.

Se, a partir do Iluminismo, o homem ocidental passou a guiar a sua vida por princípios não mais assentados prioritariamente em pressupostos divinos/teológicos (metafísicos), o próprio estado, deste momento em diante, precisou revisar o seu papel como forma de garantir a sua própria legitimidade. Neste sentido, Weber salienta que o Espírito do

Capitalismo não só promoveu alterações no campo individual/pessoal, como também foi responsável pela cunhagem de um novo *ethos*, responsável pelo advento de uma nova concepção de estado enquanto organização pautada por princípios logico-rationais e organizada via burocracia.

No caso da Mcdonaldização do Estado, vislumbramos que esta inverteu, em muitas situações, uma série de conquistas oriundas da Modernidade, em especial, no que diz respeito a uma maior possibilidade de participação por parte dos cidadãos. O que se observou, a exemplo daquilo que apresentamos no artigo, é que, sob o falso argumento de uma busca contínua e ininterrupta por crescentes índices de eficiência, muitos processos decisórios passaram a ser tomados sem qualquer tipo de interferência da população. Ou seja, o que passou a imperar a partir do processo de *Mcdonaldização* foi a constituição de uma cidadania mais súdita, o qual a acredita que um governo é legítimo a partir do momento em que apresenta elevados índices de eficiência.

Por fim, acreditamos que o presente artigo pode ensejar o desenvolvimento de futuros estudos, nos quais sejam desenvolvidos estudos casos dotados de um caráter mais empírico como forma de corroborar, em definitivo, as teses por hora apresentadas.

REFERÊNCIAS

- BERMANN, M. **Tudo o que é sólido desmancha no ar: Marx: modernismo e modernização**. 15ª edição. São Paulo. Companhia das Letras. 1986.
- BURKE, P. **O historiador como colunista**. Civilização Brasileira; 3ª Edição. 2012.
- DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 23ª edição. São Paulo. Saraiva. 2002.
- DREIFUSS, R. **Política, Poder, Estado e Força - uma leitura de Weber**. Petrópolis. Vozes. 1993.
- LEFORT, C. *A primeira figura da filosofia da práxis – Uma Interpretação*. In: QUIRINO, C. G.; SADEK DE SOUZA, M. T. **O pensamento político clássico**. São Paulo. T. A Queiroz Editor Ltda. 1980a.
- LEFORT, C. *Sobre a lógica da força*. In: QUIRINO, C. G.; SADEK, M. T. **O pensamento político clássico**. São Paulo. T. A Queiroz Editor Ltda. 1980b.
- RITZER, G; *The Weberian Theory of Rationalization and the McDonalitzation of Contemporary Society*. In: KEVISTO, Peter. **Illuminating Social Life**. SAGE. 2011.
- RITZER, G; DEAN, P. **Globalization: A Basic Text**. Wiley-Blackwell. 2nd Revised ed. 2015.
- SADEK, M. T. **Maquiavel: a política como ela é**. São Paulo. FTD. 1996.
- STRECK, L. L.; MORAIS, J. B. de **Ciência política e teoria geral do estado**. 4ª edição. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora. 2004.

TOURAINÉ, A. **Crítica da modernidade**. Petrópolis: Vozes. 1994.

WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações**. 11ª edição. São Paulo. Cultrix. 1999.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. 5ª edição. LTC. São Paulo. 1982.

IDEIAS E INTERESSES NO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS GOVERNOS ESTADUAIS

Data de aceite: 01/02/2021

Data de submissão: 18/12/2020

Vinicius Boechat Tinoco

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Secretaria de Planejamento e Gestão do
Estado do Rio de Janeiro (SEPLAG)
<http://lattes.cnpq.br/1295173164023345>

RESUMO: Nas últimas três décadas os governos se viram mergulhados em uma era de reformas administrativas e, no caso do Brasil, os governos estaduais não ficaram imunes a este processo. Assunto ainda pouco explorado, um melhor entendimento sobre as ideias e interesses que dão contorno a estas políticas no nível estadual passa pela resposta a duas questões: (a) que mudanças políticas ocorreram de forma a induzir os estados a embarcarem em um processo reformista? (b) quais instituições, atores e ideias influenciam e dão suporte às reformas administrativas estaduais?

PALAVRAS-CHAVE: Reformas administrativas; governos estaduais; ideias e interesses.

IDEAS AND INTERESTS IN THE STATE GOVERNMENTS ADMINISTRATIVE MODERNIZATION PROCESS

ABSTRACT: In the last three decades, governments have been in an age of administrative reforms. In the Brazil case, state governments have not been immune to this process. Unexplored subject, a better understanding of the ideas and

interests in the policy making process in the state level involves answering two questions: (a) what political changes have occurred in order to induce states reform process? (b) what institutions, actors and ideas influence state administrative reforms?

KEYWORDS: Administrative reforms; state governments; ideas and interests.

1 | INTRODUÇÃO

Nas últimas quatro décadas os governos se viram mergulhados em uma era de reformas em suas arquiteturas institucionais (CASSESE, 2003). Em sua pesquisa, Roberts (2010) chama atenção para a amplitude deste movimento ao pontuar ideias e atores responsáveis por colocar em marcha esta “lógica de disciplinar” a arquitetura governamental. Para o autor, o crescente ceticismo sobre as instituições democráticas, associado a um otimismo exagerado de que as reformas produziram mudanças no comportamento dos governos, resultou na criação em escala global de instituições responsáveis por implementar políticas de ajuste fiscal.

No Brasil, diferentes trabalhos identificaram estas transformações, que ocorreram concomitantemente ao processo de abertura democrática e de significativas mudanças nas relações federativas (GOUVÊA, 1994; LOUREIRO, 1997; SOLA, GARMAN, MARQUES, 1998, LOUREIRO, ABRUCIO,

1999; ABRÚCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2005; OLIVEIRA, 2010; ARRETCHE, 2012). Os municípios emergiram como importantes atores neste cenário: “nos casos em que existia uma articulação direta entre a esfera superior e a inferior, os ‘*novos ventos*’ apontam para uma ligação cada vez mais estreita entre eles” (AFONSO, 2007, p. 07). Já os estados, ficaram em um quadro de indefinição de competências e da maneira como se relacionar com outros níveis de governo (ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2005).

Em decorrência disso, foi possível perceber a proliferação de estudos sobre a relação entre municípios e o governo federal, enquanto poucos foram os trabalhos sobre “o papel dos estados na produção e na implementação de políticas de ajuste fiscal” (SOUZA, 2007, p. 32). Assim, ao considerarmos que o gerencialismo público é um reflexo da política de ajuste fiscal (SOUZA, 2007a), um olhar mais refinado na dinâmica político-federativa indica que nas últimas duas décadas os governos estaduais embarcaram em um amplo, complexo e inconcluso processo de reformas administrativas (ABRÚCIO, GAETANI, 2008). Denominadas de Políticas de Desenvolvimento Institucional (PDIs) por instituições como o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), estas iniciativas são guiadas por ideal modernizador que se baseia nas ideias de eficiência econômica, integração-interligação e conhecimento especializado (MARGETTS, 2012).

Assim, ao considerarmos a falta de modelos satisfatórios para compreender as reformas administrativas (REZENDE, 2016) e a quase ausência de estudos destas políticas no âmbito estadual (ABRÚCIO, 2005a), este artigo tem como objetivo contribuir para o melhor entendimento das PDIs. Mais especificamente, procura-se trazer elementos que ajudem a responder às seguintes questões: (a) que mudanças no nível nacional foram realizadas de forma a induzir as transformações estaduais? (b) quais atores e ideias influenciam e dão suporte às PDIs?

Além desta introdução, o artigo contém outras três partes. Na primeira são apresentados fatores que levaram os governadores a se “enquadrarem” à política de ajuste fiscal do governo federal (ALMEIDA, 1996; ABRÚCIO, 1998; LOPREATO, 2006). Na segunda, procura-se delinear o ambiente institucional estabelecido nos últimos 10 anos que vem dando suporte às PDIs estaduais. Por fim, são levantadas algumas questões sobre o futuro das reformas administrativas estaduais em um contexto de mudanças nas relações federativas e de aprofundamento da política de ajuste fiscal.

21 DE BARÕES DA FEDERAÇÃO A ELO PERDIDO DA FEDERAÇÃO: OS GOVERNOS ESTADUAIS COMO OBJETO DE AJUSTES GERENCIAIS

Para uma melhor compreensão das limitações impostas aos governos estaduais é importante verificar como fatores político-econômicos contribuíram por estabelecer o atual desequilíbrio de força nas relações federativas. Partindo do pressuposto que as mudanças institucionais ocorrem em um ambiente de estabilidade, a identificação de

eventos paralelos e como estes se encontram no tempo constitui importante instrumento de análise (MAHONEY, THELEN, 2009). No caso dos estados, a questão fiscal é central como fio condutor analítico. Almeida (2005, p. 30) lembra que “o federalismo fiscal constitui a espinha dorsal das relações intergovernamentais, [e] a forma como os recursos fiscais [...] são distribuídos [...] definem, em boa medida, as feições da federação”. Já Afonso (1992) destaca que, no caso brasileiro, a contratação e a rolagem de dívida por parte dos entes subnacionais explica como se processa, em grande medida, o interesse político nas relações federativas.

Sob esta perspectiva, de dependência dos estados do endividamento público como fonte de receita, e o surgimento de condições políticas que propiciaram maior poder de barganha de governo federal frente aos governadores, o Plano Real pode ser considerado como ponto de inflexão nesta trajetória. Ou seja, as consequências da implantação do Real ajudaram a formar novas bases políticas e institucionais de forma que estados, entre o final de 1997 e início de 1998, se viram obrigados a “sentaram à mesa” com o governo federal para negociarem suas dívidas e, conseqüentemente, perderem boa parte de seus ativos patrimoniais e de sua autonomia fiscal.

Em rápido retrospecto, Almeida (1996, p. 08) lembra que o ambiente estabelecido pela União para contornar a “crise da dívida pública estadual nos anos 90 é fortemente condicionada como se acumulou esse estoque [...], isto é, as condições sob as quais a esfera estadual pôde [se endividar] e rolar seu estoque de dívida”. Em outras palavras, é a partir do acúmulo da dívida desde a década de 70 e, posteriormente, da solvência dos estados pós-Real, que o governo federal pôde “enquadrar” os estados à política de ajuste fiscal.

Durante os 70, houve um acentuado crescimento da dívida estadual que está relacionado a dois aspectos: (i) às transformações do mercado financeiro internacional, que devido aos superávits dos países exportadores de petróleo, procuraram oportunidades mais rentáveis em países em desenvolvimento; (ii) à centralização tributária no governo federal - em 1965, do total de receitas disponíveis, 54,8% pertenciam à União e 35,1% aos estados, enquanto que em 1983, a União passou a deter 69,8% destas receitas e os estados reduziram para 21,3% (OLIVEIRA, 2007). Conforme lembra Lopreato (1997, p. 96-97), neste período as relações políticas e fiscais entre a União, os estados e suas empresas e bancos forjaram um novo arranjo federalista:

as articulações com a União foram responsáveis por suprir parte importante dos recursos exigidos nas várias frentes de aplicação. As verbas obtidas através de negociações com o governo central e suas agências de crédito, do financiamento externo e do endividamento interno com o sistema bancário privado e com os bancos públicos dos próprios estados [...] desempenhou papel decisivo no financiamento estadual e no jogo político das autoridades federais com as forças estaduais, [que] passaram a compor o quadro das relações intergovernamentais.

Entretanto, eventos como a crise do petróleo na década de 70 e a moratória da dívida externa mexicana em 1982, fizeram com que a capacidade de reprodução das relações intergovernamentais estabelecidas até então começassem a se esgotar. Como resultado, houve a piora das finanças estaduais, que além de não ter acesso a novas fontes de crédito, não conseguiam rolar suas dívidas acumuladas. Almeida (1996) recorda que este problema não se equacionou nos anos 80 e as soluções apresentadas foram paliativas. Apesar dos governadores ganharem peso político e imporem resistência às medidas contrárias aos seus interesses pós-88 (ABRÚCIO, COSTA, 1998), fato este que explica a dificuldade de conter o aumento das dívidas estaduais, na segunda metade dos anos 90 houve uma grande mudança na linha de desenvolvimento da economia brasileira.

Uma série de medidas, como abertura econômica, maior desregulação do mercado financeiro e privatização de empresas e bancos públicos foram características das reformas da década de 90. Amparada em uma política de estabilização e, posteriormente, em ações liberalizantes, este consenso deixou pouco espaço para os Estados executarem políticas desarticuladas das diretrizes do plano internacional globalizado (AFFONSO, 2000). Após rápida estabilização do Plano Real, a decisão de inserir a economia brasileira no mercado externo, que já vinha ganhando espaço no Executivo federal, na burocracia e em setores da academia, tomou fôlego e passou a ser elemento de força política frente aos governadores (LOPREATO 2002).

A redução da inflação em 1994 serviu como elemento para garantir a vitória de FHC. Para isso, sustentou a valorização cambial, elevou as taxas de juros, ofertou ativos atraentes de curto prazo e realizou uma série de privatizações de estatais. Entretanto, o sucesso desta estratégia dependeria do cumprimento pelos estados de metas de estabilização e de programas de privatização. Dessa forma, a liberdade dos governadores passou a ser vista como obstáculo à política macroeconômica que se desenhava, de forma que o desafio era tornar as diretrizes dos governos estaduais coincidentes com a nova estratégia de desenvolvimento nacional (BELLUZZO, COUTINHO, 1996).

Diferentes autores (ABRUCIO, 1998; AFFONSO, 2000; MORA, GIAMBIAGI, 2005; SOUZA, 2007) salientam as medidas responsáveis pela deterioração das finanças estaduais: i) a redução das altas taxas de inflação pois fim ao mecanismo de manipular as despesas pela corrosão inflacionária; ii) os reajustes salariais concedidos ao funcionalismo no início de 1995 mostrou-se incompatível com o crescimento nominal dos tributos; e, iii) a política de juros altos, como forma de atrair investimentos externos, trouxe impactos negativos aos bancos estaduais, que posteriormente se estenderam às estatais e ao tesouro. Fragilizados politicamente e prestes a observarem a bancarrota, “o projeto de controle de finanças estaduais ganhou corpo, e o programa de ajuste fiscal foi usado como meio de enquadrar os Estados nas regras de gestão macroeconômica do Plano Real” (LOPREATO, 2006, p.266).

Embora as maiorias dos estudos tivessem como objeto de estudo o processo de

“enquadramento” dos estados à política de ajuste fiscal, pouca atenção foi dada à questão da desestruturação das políticas públicas estaduais. Na área habitacional, Arretche (2002, p. 33) indica que “na história das políticas públicas no Brasil, este deve estar entre os programas com maior velocidade de implantação: em apenas quatro meses, todos os estados brasileiros haviam aderido”. No fomento, enquanto em 1994 existiam 34 bancos estaduais, em 2006 este número se reduziu a seis (BRANDÃO, 2013). Dados agregados indicam que, entre 1987 e 2006, os servidores municipais passaram de 25% para 50% do total nacional, enquanto que os estaduais foram reduzidos de 50% para 35% (FIGUEIREDO, 2010 *apud* GRAEF, 2009).

Seguindo o raciocínio de Figueiredo (2010), de que as transformações nos anos 90 constituem, por si só, uma verdadeira reforma do Estado, e que esse processo é um processo em curso e inconcluso, algumas constatações podem ser anunciadas sobre os governos estaduais: (i) que se encontram sob forte regulação de suas finanças públicas por parte do governo federal; (ii) que são obrigados a administrar desarranjos institucionais em suas estruturas decorrentes das políticas de ajustes anteriores; (iii) que se veem imersos em uma ambiente institucional que os induzem a embarcar em políticas públicas cujo objetivo é modernizar (dar eficiência) suas estruturas administrativas

31 O AMBIENTE INSTITUCIONAL DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS ESTADUAIS: ELEMENTOS INDUTORES E CONDICIONANTES

A afirmação de que as reformas administrativas no Brasil nos anos 90 ocorreram concomitantemente às reformas econômicas (MELO, 2005) não pode ser generalizada para os governos estaduais, pois como vimos, a implementação da política de ajuste fiscal pelo governo federal foi o principal indutor das mudanças no âmbito estadual (ABRÚCIO, GAETANI, 2008). Entretanto, um olhar mais próximo da realidade dos estados indica a existência de outros elementos que influenciam estas reformas. Tratados por diferentes pesquisadores, daí a dificuldade de compreender suas interconexões, é possível perceber a atuação de outros elementos que irão condicionar as PDIs no nível dos governos estaduais.

O primeiro a ser destacado é a atuação do que Babb (2012) denominou de *sympathetic interlocutors*. Formado por um híbrido de técnico-político, especialmente egressos do governo federal e com trânsito em organismos financeiros internacionais, este grupo possui valores compartilhados e posições comuns tanto quanto aos problemas a serem enfrentados, como aos mecanismos usados nas reformas. Outro fator a ser considerado é o apoio dos governadores às reformas de gestão. Apesar desta agenda ser descontinuada no governo FHC (REZENDE, 2004), governadores de estados como Minas Gerais e São Paulo mantiveram os ideais gerencialistas e desempenharam papéis centrais neste processo ao conquistarem “uma aceitação ampla e difusa, baseada não só na demanda da sociedade, mas também em práticas administrativas já testadas” (ABRUCIO,

GAETANI, 2008, p. 30).

Ao lado do ajuste fiscal, da atuação dos *sympathetic interlocutors* e do apoio político dos governadores, outro fator indutor das PDIs estaduais foi a forte atuação do Banco Mundial (Bird) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Após patrocinarem reformas macroeconômicas *strictu sensu* na década de 90, estas instituições deslocaram suas agendas para reformas da gestão pública (BORGES, 2003; ANDREWS, 2013). Se nos 90 entendiam que o governo federal deveria “impor restrições orçamentárias rígida sobre os estados, limitando transferências negociadas e aplicando e implementando normas rigorosas de acesso ao crédito e ao pagamento da dívida” (BIRD, 1994, p. 40), na última década, estes atores passaram a financiar ativamente políticas de modernização institucional (BABB, 2012).

Diferente dos países desenvolvidos e mesmo do governo federal que possuem maior autonomia em suas reformas (REZENDE, 2005), no âmbito estadual este processo é altamente influenciado pelo Bird e BID. Esta constatação deve ser observada não somente à luz dos valores envolvidos, mas, principalmente, sob a influência destas instituições nas PDIs estaduais (ANDREWS, 2013). Enquanto em 2004 o Bird e o BID realizaram quatro empréstimos a três estados, totalizando R\$ 919 milhões, em menos de uma década depois, em 2013, estas mesmas instituições, realizaram 21 contratos de empréstimos com 13 estados, totalizando quase R\$ 19 bilhões, um valor que é cerca de 20 vezes maior que em 2004 (QUADRO 1).

Ano	n° de empréstimos	Estados	Valor (R\$ mil)
2003	2 (BIRD)	BA; PE	571.725
2004	4 (3BID; 1BIRD)	MG; SP (2); TO	919.036
2005	5 (1BID; 4BIRD)	AM; BA; CE; MA; PE	2.470.821
2006	10 (3BID; 7BIRD)	AP; BA (3); CE; DF; MG; PA; PE; SP	2.169.791
2007	3 (1BID; 2BIRD)	DF; RN (2)	1.174.008
2008	11 (4BID; 7BIRD)	AC; AM; CE(4); MG; PA; RS; SP; SE	14.210.519
2009	17 (8BID; 9BIRD)	AL; AM; BA; CE (2); DF; ES; MA; MG (2); PB; PE(2); PI; RJ(3); SP	9.299.574
2010	13 (9BID; 4BIRD)	BA; CE; ES; MS; MG; PE; RJ; RN; RS; SC(2); SP(2)	5.845.651
2011	7 (6BID; 1BIRD)	BA; PB; RJ (3); RO; SP	5.921.747
2012	13 (6BID; 7BIRD)	AM; BA; CE; MT; PE (2); PI; RJ; RS(2); SE; TO (2)	15.620.399
2013	21 (13BID; 8BIRD)	AC; AL (2); AM; BA (2); CE (2); GO; PA; PR; PE (3); RJ (2); RN; SP; SE (3)	18.744.889
2014	12 (8BID; 4BIRD)	AC; AM (2); BA (2); DF; PR (2); RS (3); SP	9.396.343
2015	2 (1BID; 1BIRD)	ES; RJ	1.420.155
2016	5 (3BID; 2BIRD)	CE; DF; PR; PI (2)	2.338.009
2017	5 (4BID; 1BIRD)	CE; DF; ES; PB; SE	2.137.707

Quadro 1 - Empréstimos de PDIs para os estados com o BIRD e BID

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

* 1 US\$ = R\$ 5,00

Se, por um lado, existem outros fatores que induzem as reformas estaduais, ampliando a ideia de que a política de ajuste fiscal não é o único, por outro, é possível identificar três elementos que irão condicionar estas políticas. O primeiro é a assunção acrítica da Nova Gestão Pública (NGP) como meio delineador da modernização estadual. Em seu artigo, Hood (1991) lembra que a NGP emerge no início dos 80 como a mais impressionante tendência internacional no campo da administração pública, cuja base de sustentação é o Novo Institucionalismo Econômico, que se desenvolve por meio das teorias da escolha pública e agente-principal, e mais recentemente, a sucessivas ondas de incorporar as ideias do mundo dos negócios ao setor público.

Essa pouca compreensão que a NGP, como muitos rótulos administrativos, é um *loose term* (HOOD, JACKSON, 1991), e que a adoção de seus pressupostos não leva necessariamente aos resultados esperados (POLLIT, BOUCKAERT, 2004), vem recebendo críticas de pesquisadores nacionais (CARNEIRO, MENICUCCI, 2011; CARDOSO JR., 2011). Entretanto, apesar do aparecimento destes trabalhos, as PDIs estaduais ainda se pautam excessivamente por esta ideologia, dado serem financiadas majoritariamente pelo BID e Bird (QUADRO 1), cujas visões são fortemente pautadas pelo Novo Institucionalismo Econômico (HOOD, 1991; SCHNEIDER, DONNER, 2000).

Outro fator que irá condicionar as reformas estaduais são os efeitos prolongados não previstos da política de ajustes da década de 90. Aspecto pouco estudado no Brasil, o impacto da desvalorização de boa parte dos servidores públicos estaduais levou “a um progressivo enfraquecimento das organizações encarregadas de implementar as ações de governo, com a conseqüente perda de qualidade da gestão” (REZENDE, 2007, p. 73). Borges (2004) lembra que no caso dos ocupantes de cargos em extinção, houve uma marginalização destes servidores. Ao serem alocados temporariamente sem função definida e em distintas agências às quais não se identificavam e sem um projeto de recursos humanos, estes passaram a ter incentivos de não cooperar com o Governo e suas políticas de modernização (ABRÚCIO, 2005).

Por fim, outro elemento que vai condicionar as reformas estaduais está relacionado à distância entre o seu caráter normativo-idealizador e a baixa compreensão do contexto no qual serão implementadas. Souza (2001, p. 44) chama atenção quanto ao conteúdo pouco realista das reformas ao ignorar “toda base existente com relação ao que é, como se fosse possível eliminar tudo que existe e começar tudo num: *o que deve ser*, ou *o que deveria ser*”. No mesmo sentido, Gaetani (2005, p. 57) indica que as reformas administrativas não são neutras e afetam *constituencies* solidamente estabelecidos, pois envolvem vários aspectos do funcionamento administrativo como “a estruturação, os processos, os meios, as regras, as tecnologias, a administração e a forma de prestação de serviços públicos”.

Em que pese as constatações até o momento demonstradas, os governos estaduais vêm passando por uma hiperatividade de adoção de reformas administrativas, o que nos leva à seguinte questão: porque os governadores adotam políticas complexas como são as

reformas de gestão quando se sabe que há grandes possibilidades destas políticas serem interrompidas, esquecidas e descontinuadas? Um argumento é que os resultados políticos de anúncios pautados no “choque de gestão” não são desprezíveis no curto prazo, pois a ideia de melhorar a eficiência dos serviços públicos é sempre bem recebida pela mídia e o eleitorado.

A respeito deste assunto, Hood (2011) demonstra como, apesar dos resultados questionáveis, o apoio político às reformas de gestão se tornou parte dos planos de governos pelo mundo. Ao utilizar expressões como “choque de gestão” e “gestão por resultado”, os políticos passam a impressão de possuírem, de pronta-entrega, soluções ao mau funcionamento dos serviços públicos. Questão pouco explorada no Brasil, o autor verifica como o uso da retórica gerencialista se consolidou nas últimas décadas ao proporcionar o distanciamento dos políticos de suas responsabilidades por meio de um ambiente de jogo de empurra-empurra entre agências governamentais.

A sistematização de informações em um contexto mais amplo, que considera a política de ajuste fiscal como um processo ainda em curso, e não como uma etapa superada, tem como objetivo revelar como atores e ideias tomam formas e passam a atuar na conformação do ambiente institucional no qual ocorrem as reformas gerenciais estaduais (QUADRO 2)

Indutores	Condicionantes
a. Política de ajuste fiscal associada à lógica de disciplinar a arquitetura governamental.	a. Ideologia gerencialista e fraca <i>policy community</i> sobre o tema reforma administrativa no Brasil
b. Empreendedores de políticas de gestão (<i>Sympathetic Interlocutors</i>) e apoio político dos governadores	b. Decisões políticas anteriores e corporativismo burocrático (<i>veto players</i>)
c. Agências financiadoras das políticas de reformas de gestão e ampliação da oferta de recursos para realização destas políticas	c. Caráter descritivo-normativo <i>versus</i> contexto político-cultural; Ganho político no curto prazo e jogo de “empurra-empurra”

Quadro 2 – Fatores Indutores e Condicionantes das Reformas de Gestão Estadual

Fonte: Elaboração própria por meio de literatura.

Apesar dos fatores indutores e condicionantes serem apresentados separadamente, estes estão intimamente associados, e suas interconexão e dependências conformam o ambiente institucional das reformas estaduais (QUADRO 2). Trata-se, em certa medida, do encadeamento de diferentes processos que perpassam o nível internacional, nacional e estadual, no qual se pode observar: (i) uma lógica de disciplinar a arquitetura

governamental em escala mundial; (ii) o desenvolvimento de empresas especializadas em ofertar soluções gerenciais; (iii) a participação ativa de instituições financiadoras de PDIs e de empreendedores de políticas; (iv) transformações na estrutura burocrática e tentativas de mudanças dos padrões administrativos dos governos estaduais como resposta às transformações anteriores evidenciadas.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre as reformas administrativas no geral, mas mais especificamente aquelas que vêm sendo implementadas pelos governos estaduais, constitui um campo ainda a ser explorado no Brasil. Neste sentido, a incorporação à análise da conceituação de mudança institucional, a interação recursiva entre agentes e instituições e uma percepção sobre o processo político ao longo do tempo constitui um caminho a se percorrer no melhor entendimento destas políticas.

Pouco se estudou e muitos são as transformações se acompanhar sobre a posição política dos governos estaduais no sistema federativo brasileiro, que apesar de serem subestimados ao longo das últimas duas décadas, mostraram sua importância recentemente diante dos desafios político-administrativos decorrente da atual pandemia provocada pelo COVID-19. Se na última década existiram fortes incentivos para que os estados, via endividamento público, buscassem reformar suas estruturas administrativas, sem qualquer garantia de sucesso nesta ação, no momento atual, estes entes se encontram mais uma vez como o lado fraco no processo de ajuste gerencial, o que pode provocar ainda mais uma distorção em nosso sistema federativo, tanto fiscal, como de compartilhamento de políticas públicas nacionais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/ USP, 1998.

_____. **A coordenação Federativa no Brasil**: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polít.* Curitiba, v. 24, 2005.

_____. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro**: a situação das administrações públicas estaduais. *RAP*, Rio de Janeiro, 39(2): p. 401-420, mar./abr. 2005a.

_____. **Reforma da Gestão Pública nos Estados**: Avanços e Desafios na Institucionalização de uma Agenda. *In. Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados II*. Consad: Brasília - DF, 2010.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

ABRUCIO, Fernando L; GAETANI, Francisco. **Agenda, Aprendizado e Coalização**. In: Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados. Rio de Janeiro: Consad, Qualitymark, 2008.

AFFONSO, Rui de Brito. **Descentralização e reforma do Estado**: a Federação brasileira na encruzilhada. Economia e Sociedade, Campinas, v. 14: p. 127-152, jun. 2000.

AFONSO, José R. **Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais**. Estatísticas Econômicas, v. 22, n. 1, p. 5-34. São Paulo, jan./abr, 1992.

_____. **Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, CEPAL, Serie Gestão Pública, n. 63, Santiago do Chile, 2007.

ALMEIDA, Anna Ozório de. **Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual**. Brasília: Ipea, (Texto para Discussão, 448), 1996.

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de. **Recentralizando a federação?** Rev. Soc. Polit. Curitiba, n. 24, 2005.

ANDREWS, Matt. **The Limits of Institutional Reform in Development**: Changing Rules for Realistic Solutions. Cambridge University Press, 2013.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n.80, p. 25-48, 2002.

_____. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Edit. FGV; Edit. Fiocruz: Rio de Janeiro, 2012.

BABB, Sarah. **The Washington Consensus as transnational policy paradigm**: Its origins, trajectory and likely successor. Review of International Political Economy 20 (2), 2013.

BELUZZO, Luiz. G. M.; COUTINHO, L. **Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas**. Economia e Sociedade, Campinas, n.7, 1996.

BIRD. Banco Mundial. Brasil. **Dívida Estadual: crise e reforma**. Relatório N° 14842 – BR, mimeo, 1994

BORGES, André. **Governança e Política Educacional**: a agenda recente do Banco Mundial. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 52, p. 125-138, 2003.

BORGES, Angela Maria Carvalho. **Reforma do Estado, Emprego Público e a Precarização do Mercado de Trabalho**. Caderno CRH, Salvador, v. 17, n. 41, 2004.

BRANDÃO, Rafael V. M.. **Ajuste Neoliberal no Brasil**: desnacionalização e privatização do sistema bancário no governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002). (Tese de Doutorado – PPHS, UFF), 2013.

CARDOSO Jr. J. C. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil** - elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão n. 1584 (IPEA, Brasília), 2011.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes.** Texto para Discussão n. 1686 (IPEA. Brasília), 2011.

CASSESE, Sabino. **The Age of Administrative Reforms.** In. *Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

FIGUEIREDO, A. M. C. **Executivo e Burocracia.** In: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato (Orgs.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política.* 1ed. São Paulo: ANPOCS, 2010.

GAETANI, Francisco. **Estratégias e Gestão de Mudanças nas Políticas de Gestão Pública.** In. *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo.* São Paulo, FUNDAP: Casa Civil, 2005.

GOUVÊA, Gilda. **Burocracia e elites no Brasil.** São Paulo: Sumaré, 1994.

HOOD, Christopher. **A Public Management for All Seasons?.** *Public Administration*, nº 69, 1991.

_____. **The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government.** Princeton University Press, 2011.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael. **Administrative Argument.** Aldershot, UK: Dartmouth, 1991.

HOOD, C. **The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government.** Princeton University Press, 2011.

LOPREATO, Francisco L. C. **Um novo caminho do federalismo no Brasil?** *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 9, p. 95-114, dez. 1997.

_____. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação.** São Paulo: Editora: Unesp/Unicamp, IE – Unicamp, 2002.

_____. **A Situação Financeira dos Estados e a Reforma Tributária.** In. *Política Fiscal e desenvolvimento no Brasil.* org: Márcio Percival e Geraldo Biasoto, Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.

LOUREIRO, Maria Rita. **Os economistas no Governo.** *Gestão econômica e democracia.* Rio de Janeiro: FGV, 1997.

LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, Fernando. **Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.** *RBCS*, v. 14, n. 41, 1999.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Ed.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

MARGETTS, Helen. **Modernization Dreams and Public Policy Reform.** In. *Paradoxes of Modernization: Unintended Consequences of Public Policy Reform.* Oxford University Press, 2012.

MELO, Marcus André. **O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social.** *Dados*, vol.48, n.4, 2005.

MORA, M.; GIAMBIAGI, F. **Federalismo e Endividamento Subnacional**: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. RJ, Ipea, (TD n° 1142), 2005.

OLIVEIRA, Fabrício A. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, TD: 43, 2007.

_____. **A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889-2009**. TD n° 1469 (IPEA), 2010.

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: a comparative analysis**. Oxford University Press, 2004.

REZENDE, Fernando *at all*. **O Dilema Fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: FGV, 2007.

REZENDE, Flávio da C. **Por que falham as Reformas Administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

_____. **Tendências da Gestão Pública nos países da OCDE**. In. *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. Evelyn Levy & Pedro Anibal Drago (orgs.), São Paulo: Fundap, 2005.

_____. **Limites e Possibilidades para a Análise das Reformas da Gestão Pública Brasileira em uma Perspectiva Institucional**. In. *Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2016.

ROBERTS, Alasdair. **The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government**. Oxford University Press, 2010.

SCHNEIDER B. R.; DONNER, R. **The New Institutional Economics, Business Associations, and Development**. *Brazilian Journal of Political Economy* 20, no. 3, 2000.

SOLA, L.; GARMAN, C.; MARQUES, M. **Central Banking, Democratic Governance and Political Authority**. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 18, p. 106-132, 1998.

SOUZA, Celina. **A Nova Gestão Pública**. In. *A Gestão Pública: desafios e perspectivas*. Salvador: FLEM, 2001.

_____. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. *Revista de Sociologia e Política*, n.24, 2005.

_____. **Coalizões eleitorais e ajuste fiscal nos estados brasileiros**. *RBCS*, vol.22, n.63, p. 31-53, 2007.

_____. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In. HOCHMAN, G. ARRETCHE, M. MARQUES, E (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007a.

CAPÍTULO 8

A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NA ESFERA LOCAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE BAIÃO (PARÁ) NOS GOVERNOS JANDIRA (2005-2008) E SACI (2009-2012)

Data de aceite: 01/02/2021

Marcos Antonio Barros Pina Junior

<http://lattes.cnpq.br/3945137011592301>

Fabio Alessandro Xavier de Sousa

<http://lattes.cnpq.br/3881854906418531>

RESUMO: A relação entre os poderes Executivo e Legislativo passaram a ter uma atenção diferenciada nos estudos da Ciência Política. A partir disso e observando a necessidade de mais pesquisas sobre o assunto no âmbito dos municípios, parte-nos a intenção de pesquisar esta relação em um município que foge das características encontradas nos trabalhos sobre este campo. Esta pesquisa analisa a relação entre o poder executivo e o poder legislativo em um município com menos de 50 mil habitantes e com um número reduzido de parlamentares em relação a cidades de médio e grande porte, em especial na Amazônia brasileira. O município de Baião no Pará é o campo de estudo em dois períodos com prefeitos e vereadores distintos, analisou-se a relação entre poderes e suas influências na gestão pública e no desenvolvimento da produção parlamentar. Com os resultados obtidos concluímos que mesmo através de diferentes modos e atores, segue-se um modelo de interação nas construções de maiorias, pouco diferindo um do outro, porém com resultados eleitorais dessemelhantes.

PALAVRAS-CHAVE: Relação Executivo-Legislativo. Poder Local. Governo.

ABSTRACT: The relationship between the Executive and Legislative powers has come to have a differentiated attention in the studies of Political Science. From this and observing the need for more research on the subject within the scope of the municipalities, we intend to research this relationship in a municipality that differs from the characteristics found in the works on this field. This research analyzes the relationship between the executive and the legislative powers in a municipality with less than 50 thousand inhabitants and with a reduced number of parliamentarians in relation to medium and large cities, especially in the Brazilian Amazon. The municipality of Baião in Pará is the field of study in two periods with different mayors and councilors, the relationship between powers and their influences on public management and the development of parliamentary production was analyzed. With the results obtained we conclude that even through different modes and actors, an interaction model is followed in the construction of majorities, little differing from each other, but with dissimilar electoral results.

KEYWORDS: Legislative; Executive; Local sphere.

INTRODUÇÃO

Este trabalho consiste em uma análise realizada sobre as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na esfera local, onde o município de Baião, no Pará, foi o campo de pesquisa. Analisa a relação dos prefeitos com a câmara municipal durante dois mandatos,

de 2005-2008 e 2009-2012, verificando os métodos de interação da casa legislativa e do executivo neste período.

Como base teórica destacamos os trabalhos de Maria Kerbauy, Fabiano Santos, de Sergio Abrantes, Cláudio Couto, Joffre Neto, Bruno Caetano, além de Argelina Figueredo e Fernando Limongi, que serviram como base para todos estes, devido ao seu vasto trabalho. Ainda, realizamos entrevistas com alguns ex- vereadores, com os ex-prefeitos de cada período e também com alguns secretários de governo para que pudéssemos extrair informações que venham fugir dos dados colhidos e da bibliografia e com isso nos guiar para entendimento e conclusão do assunto. Consultamos atas de sessões, a lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara. Com isso, o trabalho foi estruturado da seguinte maneira:

No eixo 1 discutiremos acerca do referencial teórico, utilizando os principais trabalhos sobre a relação Executivo-Legislativo.

No eixo 2 teremos um pequeno histórico do município de Baião, com destaque para o período em estudo.

No eixo 3 analisamos a relação entre os poderes, a produção, os resultados eleitorais e nossas conclusões.

1 | MARCO TEÓRICO

1.1 Sistema de Governo no Brasil

Quanto ao sistema de governo, o presidencialismo brasileiro funciona tendo o chefe do poder executivo e os membros do legislativo eleitos de forma direta para um determinado período de mandatos regulares, sendo que, a partir de 1997 até a conclusão deste trabalho, os chefes do executivo podem se reeleger apenas uma vez consecutiva e os membros do legislativo por vezes indeterminadas.

A constituição de 1988 que rege essas regras, concede aos chefes do Executivo o veto parcial ou total aos projetos de lei, permitindo ainda a prerrogativa de editar medidas provisórias, as chamadas MPs. Este é um mecanismo que abre espaço para que o executivo se sobreponha ao legislativo, no entanto, sem desprezar sua importância, não falaremos sobre este mecanismo institucional, devido a inexistência do mesmo no objeto desta pesquisa.

No Brasil, por conta de sua dimensão territorial, há a divisão de Unidades Federativas, os chamados Estados, exatamente como nos Estados Unidos, por exemplo. Existe ainda um Distrito Federal, que assim como os Estados possui Assembleia Legislativa para exercer sua função neste território e um Governador como chefe do executivo.

A Câmara Municipal e sua relação com a Prefeitura do Município é que trabalhamos nesta pesquisa.

1.2 A Relação Executivo – Legislativo no Brasil

É quase consenso, segundo bibliografia, entre nossos referenciais teóricos que o poder executivo exerce uma forte influência na agenda legislativa. Sobre isso, Figueiredo e Limongi (1999) ao analisar esta relação a nível federal após a constituição de 1988 aponta:

“... Resultados apresentados neste livro questionam as conclusões e inferências encontradas na literatura comparada e nacional acerca do funcionamento do sistema político brasileiro. Não encontramos indisciplina partidária nem tampouco um Congresso que agisse como um *veto player* institucional. Os dados mostram, isto sim, forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada.” (Figueiredo e Limongi. p. 20.)

Santos (1997) parte para a análise da relação levando em consideração o poder de agenda e a patronagem utilizada pelo Poder Executivo e adotada com mecanismos de controle e negociação produção legislativa, mas principalmente quanto ao equilíbrio necessário do perfil fiscalizador do mesmo, na medida que não venha a gerar conflitos.

O poder de agenda cumpre um papel decisivo: serve para encurtar o tempo de tramitação das propostas, com a apresentação de pedidos de urgência; serve para evitar a entrada de projetos de lei inaceitáveis, devido a exclusividade da iniciativa do Executivo em projetos de natureza orçamentária e fiscal; (SANTOS, 2003)

Podemos observar que a fragilidade de partidos aliada ao interesse de cada um em atender suas demandas pessoais e de suas bases eleitorais são os principais motivos para que os parlamentares, venham a desenvolver esse horizonte temporal citado por Santos (1997), além da necessidade de ficar ao lado da opinião pública em determinados períodos e com isso não ter perdas políticas.

A manutenção da boa relação entre executivo e legislativo depende exclusivamente do governo, mantendo os acordos e compromissos negociados para que em momentos de crise possa também ficar sob a égide do legislativo, o qual pode, inclusive, decidir o futuro de um governo.

Abranches mostra que o maior risco no desempenho da coalisão está na hora da decisão de implementar políticas, onde o conflito é muito alto e a tendência é sempre o governo retirar do seu programa mínimo os compromissos das alianças, especialmente nas decisões mais difíceis, adiando-as para outras fases do processo decisório.

Amorim Neto (2000) coloca a questão em cheque afirmando que, devido a fragmentação, a indisciplina partidária é um dos principais motivos da cobrança do atendimento de diversas demandas, as quais ele chama de paroquiais, por parte do legislativo em relação ao executivo, tornando este lento e com baixo êxito nas suas medidas propositivas.

Porém, Figueiredo e Limongi (1996) nos mostra que o pluripartidarismo não parece

ter representado um obstáculo tão grande para os presidentes estudados por eles, nem o comportamento individualista dos parlamentares representou ser outro obstáculo, já que o levantamento mostra que os partidos têm coesão considerável nos encaminhamentos que seus líderes fazem a seus parlamentares, ou seja, acabam na maioria das vezes acompanhando o voto partidário.

Como podemos ver, o diagnóstico de Figueiredo e Limongi contestam outros diagnósticos negativos sobre o desempenho da relação executivo-legislativo no Brasil pós-constituição de 1988, considerando, inclusive, que o Executivo possui um considerável sucesso legislativo em sua agenda.

Isso evidencia com dados que existe disciplina partidária, pois a forma de construção do governo se dá através da distribuição de ministérios aos partidos, assim como no parlamentarismo, o que não torna tão distante a parlamentarismo e presidencialismo.

Claudio Couto (1998) escreve que existe uma tradição fisiológica no Brasil e que uma das suas principais causas seria o presidencialismo dentro das regras institucionais vigentes, as quais segundo ele, não propicia uma atuação responsável dos parlamentares.

O autor constata que a fragilidade partidária seria um dos fatores que leva os parlamentares a buscar atendimento a suas demandas localizadas de suas bases eleitorais. Foi observado que houve um loteamento nas administrações regionais na gestão Jânio Quadros em São Paulo, de 1986 a 1988.

Já no caso de sua sucessora, Luiza Erundina, de 1989 a 1982, foi observado inicialmente uma quebra de padrão, onde ao invés de formar uma maioria através de coalizção, observa-se uma opção do executivo por negociações pontuais (NP), como chama o autor, onde destacamos a liberação de emendas no orçamento em detrimento ao apoio em projetos de iniciativa do executivo.

Foi constatado que devido ao agravamento das disputas entre oposição e situação, o governo Erundina acabou cedendo gradativamente ao modelo distributivista e tradicional que outrora era negado e aparentemente improvável de acontecer na gestão petista.

Sobre os municípios, podemos destacar o trabalho de Lopez (2004) que, ao analisar o cotidiano dos vereadores em Araruama, Rio de Janeiro, encontra mais uma vez a preponderância do executivo a legislativo devido aos dispositivos os quais ele possui para favorecer os vereadores em detrimento de suas bases, com isso alocar o maior apoio possível dos parlamentares na câmara.

O autor mostra que a relação dos vereadores com a população é basicamente assistencialista, muito próxima da população e com isso aumentando as relações de troca de favores entre vereadores e eleitores.

A percepção da população, segundo ele, é de que o vereador não é visto como fiscalizar, como propositor, mas sim como aquele que ajuda a resolver os problemas pessoais de seus eleitores e potenciais eleitores.

Já Caetano (2005) ao estudar a dinâmica dessa relação no município de São Paulo

tenta contrapor a literatura que afirma que a relação executivo-legislativo não incentiva a cooperação, questionando o modelo distributivista, confrontando que a coordenação do processo legislativo é feita pelos líderes partidários, sobretudo o líder de governo, pois os mesmos possuem melhores condições e negociar com o executivo, com isso as negociações tendem a ter mais sucesso do que as de forma individualizada dos vereadores.

21 AS RELAÇÕES POLÍTICAS NO MUNICÍPIO DE BAIÃO (2005-2012)

2.1 Contexto Histórico-Municipal

O município de Baião fica localizado a 270 quilômetros da capital do Pará, Belém, na sub-região de integração do Baixo Tocantins, com uma área territorial de 3.758,27 Km² e uma população de aproximadamente 46.995 habitantes¹ e 21 530 eleitores até a conclusão da pesquisa.

Apesar de continuar sendo um município com baixa densidade populacional e contribuir timidamente com o PIB do Estado, Baião possui uma história de forte influência na formação econômica do Pará, tendo influenciado diretamente a formação de municípios importantes para a economia, como Tucuruí, Marabá e Conceição do Araguaia, todos surgindo e se desenvolvendo dentro do território de Baião até suas devidas emancipações políticas. Além disso, possui uma das maiores comunidades de remanescentes quilombolas² do país, localizada na margem esquerda do Rio Tocantins, ao longo da rodovia Transcmetá (BR-422).

Assim como a maioria dos municípios paraenses, devido à baixa arrecadação de impostos, Baião depende de repasses de verbas federais como a do FPM-Fundo de Participação dos Municípios para a manutenção dos serviços públicos e custos com pessoal, além de depender dos investimentos do Governo Federal e Estadual para a realização de grandes obras de infraestrutura ou incentivos à produção agrícola e financiamentos para projetos de piscicultura e produção de palma de dendê para o beneficiamento de óleo para produção de biocombustível.

Por fim, na questão política-histórica no município, Baião teve 10 (dez) intendentes entre 1890 e 1930, na República Velha, 11 (onze) prefeitos na República Nova e de 1945 até a conclusão desta pesquisa 19 (dezenove) prefeitos.

É necessário entender o funcionamento do sistema político para compreender as interações nele existentes desde as eleições e durante os mandatos. Após esse breve histórico, no decorrer deste eixo explicaremos a formação das coalizões desde as eleições e durante o mandato e, por fim, entender os padrões de interação e seus resultados.

¹ IBGE 2017

² As comunidades de Umarizal, Arequembaua, Pampelônia, Bailique, Igarapé Preto e Baixinha foram quilombos que serviram de locais de fuga para os escravos de Cameté. Posteriormente, para evitar a fuga dos escravos para a região de Goiás, foi instalado a localidade denominada Alcobaça, onde hoje está situada a cidade de Tucuruí.

2.2 As Eleições Municipais de 2004

Em Baião, nas eleições de 2004 para prefeito três chapas concorreram, saindo vitoriosa a Chapa Jandira do Pilar do PMDB, tendo como vice o Saci, do PT, em uma coligação que contou com sete partidos, conforme o quadro a seguir:

CHAPA	COLIGAÇÃO	VOTOS VALIDOS
JANDIRA DO PILAR VICE: SACI	PMDB, PT, PC do B, PTB, PFL, PSB E PL	5.814 VOTOS (47,5%)
JADIR NOGUEIRA VICE: ANTÔNIO FERNANDO	PT do B, PDT, PPS	3.307 VOTOS (27%)
FRANCISCO RAMOS VICE: MARIA MOURA	PSDB, PP, PSL	3.127 VOTOS (25,5%)

Quadro II: RESULTADO DAS ELEIÇÕES 2004

Fonte: elaboração própria com dados do TRE

A vitória na eleição foi sobre o até então desconhecido Jadir Nogueira, do PT do B que tinha como vice o vereador Antônio Fernando do PDT, além de derrotar o ex- prefeito Francisco Ramos, do PSDB, o qual já havia exercido três mandatos de prefeito e um de deputado estadual, possuindo grande influência na política local.

A vitória de Jandira exigiu muita habilidade política para garantir apoio de políticos influentes do estado como Jader Barbalho e Elcione Barbalho que abraçaram a candidatura com afinco, inclusive participando de carreatas e comícios. Isto foi possível e necessário por conta do baixo apoio recebido pelo seu maior adversário político, Francisco Ramos, o qual foi apoiado pelo governador Simão Jatene, do mesmo partido.

Com a corrida eleitoral sinalizando uma polarização entre as duas maiores lideranças políticas do município, naquele momento, que foi influenciada pela disputa estadual de outras lideranças, eis que Jadir Nogueira, até então conhecido apenas por ser filho do vereador Diquitão, se destaca por uma estratégia a qual se aproveitou da disputa política de Jandira e Francisco Ramos, sendo a opção dos indecisos e com isso chegando ao segundo lugar na eleição e lhe garantindo um bom ganho político para futuras disputas.

Coligação PMDB, PT, PC do B, PTB, PFL, PSB E PL	Coligação PT do B, PDT, PPS	Coligação PSDB, PP, PSL
Bolo – PSB	Homero – PT do B	Ajax Ramos – PSL
Wanderlei – PMDB	Ronilson Lopes – PDT	Haroldo Brito – PSDB
Goianinho – PT		
Gerson Barros – PMDB		
Fredson Cal – PTB		

Quadro III – VEREADORES ELEITOS EM 2004

Fonte: Elaboração própria a partir de dados colhidos no TRE

É importante ressaltar que, apesar do então candidato Ronilson compor a Coligação que na eleição majoritária tinha como candidato a prefeito Jadir Nogueira, o candidato esconde em seu material de campanha o nome do candidato a prefeito e o vice, que era de seu partido, o PDT.

Após a posse, na primeira sessão, foi eleita a nova mesa diretora da câmara para o primeiro biênio, ficando sob a presidência de Gerson Barros, do PMDB. No segundo biênio, onde a mesa é constituída na última sessão do primeiro biênio, o vereador Ronilson Lopes assume a presidência da Casa, permanecendo até o final do mandato, em 2008. Abaixo encontramos o quadro III que mostra como ficaram as bancadas durante o governo.

Situação	Oposição
BOLO – PSB	AJAX RAMOS – PSL
WANDERLEI – PMDB	HAROLDO BRITO – PSDB
GOIANINHO – PT	HOMERO – PT DO B
GERSON BARROS – PMDB	
FREDSON CAL – PTB	
RONILSON LOPES – PDT	

Quadro IV - COALIZÃO DE GOVERNO (2005-2008)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na câmara.

Como mostra os quadros III e IV, além de eleger uma grande base para a Câmara nas eleições, elegendo a maioria absoluta dos vereadores, a prefeita eleita conseguiu trazer para a base aliada o vereador do PDT, Ronilson, garantindo assim 2/3 das cadeiras em sua base de apoio, o que garante inúmeras vantagens para o governo em reformas

administrativas e votações de interesse do mesmo.

No caso do vereador do PDT que passou a compor a base de governo, a presidência da câmara municipal no segundo biênio garantiu sua permanência e solidificação na base.

A oposição, fragilizada, nada pode fazer por conta da bem articulada e sólida coalização construída pelo governo, tornando seu papel apenas como meros denunciadores sem muita força para derrotar o governo em alguma situação.

2.3 As Eleições Municipais de 2008

No segundo período desta pesquisa, as eleições foram realizadas com o Nilton Lopes de Farias, o Saci, sendo eleito em um pleito extremamente equilibrado, onde apenas dois candidatos concorreram e a diferença foi de 266 votos.

Saci, como é conhecido, antes de eleito exerceu um mandato de vereador e dois mandatos de vice-prefeito, consecutivos, onde pôde construir uma base eleitoral forte e transformar seu partido, o PT, no maior partido do município em número de filiados.

O PT de Saci segue sua forte articulação com partidos que outrora foram oposição ao governo da época, chegando a coligar com DEMOCRATAS e PSDB, algo improvável devido a distância ideológica e de programas partidários. Formou uma grande coligação que unificou grandes adversários políticos como o grupo de Jandira do Pilar e Francisco Ramos.

Entendemos que esta articulação se torna complexa a partir do momento em que apenas dois candidatos concorrem na eleição, sendo Jadir Nogueira, naquele momento no PMDB, seu único adversário, a eleição se torna polarizada e de extrema dificuldade para quem carrega consigo um desgaste natural de duas gestões consecutivas como vice-prefeito, ou seja, aos olhos da população uma continuidade da gestão Jandira.

É importante ressaltar que, naquele momento, PT e PMDB eram da mesma base política tanto no Governo Estadual quanto no Governo Federal.

Entretanto, a governadora Ana Júlia esteve duas vezes durante a campanha no município, enquanto Jader Barbalho que naquele momento havia rompido com Jandira do Pilar e declarou seu apoio ao novo filiado ao PMDB, Jadir Nogueira, mas não participou de nenhum ato político com o candidato de seu partido. Talvez por priorizar cidades com um núcleo populacional maior.

O quadro V mostra como ficou o resultado das eleições naquele ano.

CHAPA	COLIGAÇÃO	VOTOS / %
NILTON LOPES DE FARIAS VICE: TALES MIRANDA	PT, PSC, PDT, PSDB, PR, PSL, PC do B, PP, DEM, PP	7.875 50,86%
JADIR NOGUEIRA RODRIGUES VICE: VADICO BARBOSA	PMDB, PT do B, PPS	7.609 49,14%

Quadro V: RESULTADO DAS ELEIÇÕES 2008

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TRE

Como nota-se, apesar de todo o investimento do PT, tendo o apoio da máquina municipal, estadual e federal, a diferença foi de 266 votos em um universo de 15.484 votos.

Quanto a eleição para a câmara, podemos notar que o investimento foi o esperado e a estratégia teve sucesso conforme o quadro VI.

NOME/PARTIDO	COLIGAÇÃO	VOTOS
GALILEU LOBO PSC	PT, PSC, PDT, PSDB, PR, PSL, PC do B, PP, DEM, PP	717
RONILSON LOPES PR	PT, PSC, PDT, PSDB, PR, PSL, PC do B, PP, DEM, PP	565
JARDEMAR LISBOA PPS	PMDB, PT do B, PPS	526
RENIVALDO LEMOS PR	PT, PSC, PDT, PSDB, PR, PSL, PC do B, PP, DEM, PP	581
FREDSON CALL PR	PT, PSC, PDT, PSDB, PR, PSL, PC do B, PP, DEM, PP	578
CLODOALDO MENEZES PMDB	PMDB, PT do B, PPS	433
NAZARENO SOUZA PT	PT, PSC, PDT, PSDB, PR, PSL, PC do B, PP, DEM, PP	433
ZEZINHO DA COLÔNIA PT	PT, PSC, PDT, PSDB, PR, PSL, PC do B, PP, DEM, PP	484
ANTÔNIO BENEDITO PSL	PT, PSC, PDT, PSDB, PR, PSL, PC do B, PP, DEM, PP	450

Quadro VI: VEREADORES ELEITOS EM 2008

Fonte: Elaborado a partir de dados do TRE -PA

Observa-se no quadro VI que a coligação vencedora da eleição majoritária, apesar da vitória apertada nesta, elegeu 7 dos 9 vereadores, o que teoricamente seria uma vantagem para a nova gestão, já que manteria um número de cadeiras equivalente a mais de 2/3 da câmara³.

O quadro VII nos mostra o desenho das bancadas de oposição e situação. Nele podemos observar que a câmara ficou bastante dividida, levando o presidente da casa a ter grandes poderes ante o executivo, pois seu voto passa a ser decisivo na maioria das votações. Haja visto que em caso de empate o presidente deve dar seu voto de minerva e desempatar.

SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO
RONILSON LOPES – PR	GALILEU LOBO – PSC
NAZARENO SOUZA – PT	ANTÔNIO BENEDITO – PSL
ZEZINHO DA COLÔNIA – PT	CLODOALDO MENEZES – PMDB
FREDSON CALL – PR	JARDEMAR LISBOA - PPS
REIVALDO LEMOS – PR	

Quadro VII - COALIZÃO DE GOVERNO (2009-2012)

Fonte: Criado através de Dados sobre as manifestações dos parlamentares.

Esta formação, teoricamente deveria deixar as votações mais equilibradas, mas quando se verifica as votações fica claro que apenas em alguns casos é que há essa divisão, em grande maioria a aprovação é feita pela maioria dos presentes na sessão.

No segundo biênio, de Janeiro de 2011 a Dezembro de 2012, em uma eleição conturbada, anulada duas vezes, o vereador Galileu do PSC foi eleito para a presidência da casa, em uma vitória da oposição que poderia atrapalhar os planos de reeleição do prefeito a época.

É perceptível que durante o segundo biênio o governo passou a ter mais facilidade em sua relação com a câmara, primeiro que, apesar do voto na chapa de oposição na eleição, o vereador Ronilson Lopes se manteve na base de governo e o prefeito passa a negociar diretamente com o presidente da câmara e, como o mesmo possui o voto que pode desempatar as votações, quando necessário o fez.

³ É importante lembrar que apesar do PSC ter o vice-prefeito e um vereador na câmara, o mesmo não consegue garantir o apoio do seu parlamentar ao governo, que sempre se declarava de oposição no plenário, mas que, apesar disso, votou junto aos vereadores da coalizão na maioria dos projetos apresentados pelo executivo e esteve ausente de outras votações mais polêmicas, o que beneficiava, inclusive, a base governista.

2.4 Formação de maiorias

O sistema Eleitoral-Partidário Brasileiro é pluripartidário e, digamos que, praticamente improvável, para não dizer impossível, que um partido vencedor nas eleições para o executivo vença as eleições para o legislativo com maioria das cadeiras (Abranches, 1988). O que causa, desde a formação de chapas nas eleições, um processo árduo de negociações e articulações para a garantia de espaços.

Amorim Neto (2000) atesta que a fragmentação e indisciplina partidária tornam o processo de formação de maiorias frágil para o executivo, lento e custoso para o mesmo e que pode comprometer o andamento das medidas propostas por ele.

O governo Jandira consegue obter êxito até o final do mandato essa coalizão, não levando em consideração as opções ideológicas dos partidos políticos. Isso fica claro com o rompimento de seu grupo com o PMDB de Jader Barbalho e a ida para o grupo de Valéria Pires Franco, vice-governadora na época, levando inclusive a maioria dos vereadores para a base de apoio da campanha de Almir Gabriel em 2006⁴.

No governo Saci, observa-se o primeiro grande problema quando dois vereadores eleitos pela coligação vencedora passam a compor a oposição. Kerbauy (2008) considera que a coalizão construída nas eleições não necessariamente é a mesma e garantida no jogo governativo.

Basicamente, os estudiosos até aqui analisados partem da ideia de que, em nível municipal, a maior parte dos vereadores parte para atuações de caráter meramente individuais. A explicação para esse fato é a da necessidade de buscarem apenas formas de reeleição, tornando o legislativo praticamente um homologador de propostas do Executivo, este possuindo os mecanismos suficientes para as devidas negociações e construção de coalizões.

No caso do governo Saci, pode-se notar que a perda prematura de dois aliados para a oposição ocorre devido a grande coligação com 10 partidos que não permitiu que o prefeito atendesse todos os acordos de campanha, devido ausência de espaço na máquina pública, especialmente de cargos no governo, para o atendimento de todos os grupos políticos que lhe apoiaram.

É inegável que, devido a pequena diferença de votos na vitória nas eleições, qualquer grupo deste que tivesse composto a chapa derrotada poderia levar a uma derrota da chapa vencedora, porém, leva-se em consideração que outras secretarias foram ocupadas por pessoas com perfil mais técnico e menos político, como a exemplo da Secretaria de Fazenda e a Assessoria de Comunicação.

O resultado disso foi visto na derrota na eleição para o segundo biênio da mesa diretora, onde o governo sai derrotado, como anteriormente abordamos.

⁴ Com a não candidatura a reeleição de Simão Jatene (2006), o ex-governador Almir Gabriel foi o candidato do governo naquele momento. É importante ressaltar que da base governista apenas o vereador do PT não acompanhou Jandira na eleição estadual de 2006.

É importante observar que a relação da presidência da Casa com o prefeito, na segunda metade da gestão Saci melhorou com a ida de um vereador de oposição para a presidência, pois é possível observar que o prefeito passa a negociar pontualmente com o presidente e isso, inclusive, melhorou o relacionamento entre os dois, não sendo encontrados mecanismos que dificultem o andamento da produção legislativa e o andamento da agenda do governo municipal, tendo em vista que sem os entraves na mesa diretora da casa e com o voto do presidente não sendo obrigatório, o avanço foi nítido.

Sobre as escolhas das formas de construção de maiorias, Couto (1998) fala a iniciativa do executivo e suas estratégias e modalidades, onde as estratégias podem ser cooperativas ou conflitivas, instabilidade e estabilidade. O nascimento de uma instabilidade acontece quando o executivo resolve utilizar negociações pontuais para garantir maioria em votações de seu interesse, com estratégias de utilização de moedas de troca de todo tipo.

Uma coalizão fisiológica pode garantir uma estabilidade maior ao executivo, no entanto, isso quase sempre causa a abertura do governo para agrupar grupos ligados aos partidos ou parlamentares.

Em nosso estudo encontramos um governo mais fechado a coalizão fisiológica, garantindo uma estabilidade maior quanto a seus interesses, o que ocorreu no governo Jandira.

Do outro lado temos um governo que tentou inicialmente construir esta mesma situação, mudando de estratégia após derrotas na câmara, e passando a negociar pontualmente, principalmente com vereadores de oposição, a partir disso, sente-se certa tranquilidade na relação governo-câmara no decorrer da segunda metade da gestão Saci.

A título de comparação, o governo Saci demonstra maior liberdade e respeito aos vereadores e seu perfil ideológico, o que foi visto nas eleições estaduais de 2010 onde, com exceção dos vereadores do PT, todos os outros tiveram a liberdade optar pelas escolhas de suas direções estaduais, diferente da gestão Jandira, nas eleições estaduais de 2006.

3 I A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO E A PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Como mostra a bibliografia sobre estudos legislativos o poder de agenda do executivo permite com que ele aprove suas propostas com facilidade frente aos interesses do legislativo. Figueredo e Limongi (1999) ao tentar desmistificar que o legislativo é um entrave para o executivo, mostra que do ano 1989 ao ano de 1998, 78% dos projetos de lei encaminhados pelo executivo foram aprovados, o que pode ser considerado um sucesso e muito próximo das amostragens feitas em países parlamentaristas, onde a mesma é de 81,3%.

Os autores mostram que a questão partidária também não é o caos que acredita-se existir, pois as sinalizações das lideranças partidárias na câmara são respeitadas pelos

parlamentares.

No plano local, a despeito de não existirem as mesmas prerrogativas institucionais que no plano nacional observamos também que o executivo tem forte poder nas aprovações de leis. Isso se deve, segundo Kerbauy (2005), que a partir de 1988 o Brasil busca acompanhar a tendência internacional de valorizar os níveis subnacionais de governo, tornando os municípios mais independentes para aplicação de encargos relativos às políticas sociais e às ações de desenvolvimento local, o que deu maior capacidade de intervenção definitiva na construção da agenda de políticas públicas.

Com isso, além dessas mudanças permitirem que o poder legislativo passe a produzir mais, permite que o executivo passe a olhar com novos olhares para a relação com a câmara, forçando-o a participar efetivamente deste processo de construção de agendas de políticas públicas locais.

A partir da contribuição desses estudos iremos analisar as relações do executivo e do legislativo em Baião. Mas antes veremos primeiro o perfil socioeconômico dos vereadores.

3.1 A produção legislativa no Governo Jandira

Neste subcapítulo observaremos a produção da câmara municipal no quadriênio 2005 a 2008. O quadro a seguir expõe a produção legislativa em cada ano do quadriênio.

ANO	PROJETO DE LEI	LEI COMPLEMENTAR	TOTAL
2005	8 APROVADOS	-	8
2006	17 APROVADOS	1 APROVADA	18
2007	4 APROVADOS	2 APROVADAS	6
2008	14 APROVADOS	-	14

Quadro X: LEIS APROVADAS NA LEGISLATURA 2005-2008

Fonte: Elaboração a partir dos dados colhidos na câmara

É importante que observemos que a maioria das propostas aprovadas, no governo Jandira, partem da iniciativa do executivo, mesmo com o aumento da produção no ano de eleição municipal. O quadro XI mostra as leis aprovadas entre 2005 e 2008 e os propositores das mesmas:

ANO	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	TOTAL
2005	8	-	8
2006	12	5	17
2007	5	1	6
2008	8	7	15

Quadro XI: PROPOSITORES DAS LEIS 2005-2008

Fonte: Elaboração a partir dos dados colhidos na câmara

Como é possível observar, apenas no ano de 2008 os parlamentares buscaram uma independência em sua produção, apresentando e aprovando leis visando a disputa eleitoral. No ano de 2007 há uma queda drástica da produção em relação ao ano de 2006, saindo de 17 neste ano para 6 em 2007.

3.2 A produção legislativa no Governo Saci

Da mesma maneira apresentada no subcapítulo anterior, neste que se sucede buscamos avaliar a produção da câmara na gestão Nilton Lopes (Saci). O quadro a seguir nos mostra como a mesma se deu.

ANO	PROJETO DE LEI	LEI COMPLEMENTAR	TOTAL
2009	9 APROVADOS	2 APROVADOS	11
2010	20 APROVADOS	-	20
2011	10 APROVADOS	2 APROVADOS	12
2012	15 APROVADOS	1 APROVADO	16

QUADRO XII: LEIS APROVADAS NA LEGISLATURA 2009-2012

Fonte: Elaboração a partir dos dados colhidos na câmara

Como fica claro, assim como na gestão anterior, os anos eleitorais tem um acréscimo considerável na produção legislativa neste período.

O quadro XIII traz o desenho da produção legislativa e seus proponentes, observando-se a massiva produção de iniciativa do poder executivo e confirmando a conclusão de que em anos eleitorais os parlamentares buscam produzir mais. Mesmo que ainda de forma tímida se levamos em consideração com o executivo.

ANO	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	TOTAL
2009	10	1	11
2010	17	3	20
2011	11	1	12
2012	13	3	16

Quadro XIII: PROPOSITORES DAS LEIS 2009-2012

Fonte: Elaboração a partir dos dados colhidos na câmara

Como é possível observar, tanto na legislatura 2005-2008 quanto na legislatura 2009-2012 mais de 80% dos projetos de lei são de iniciativa do executivo, destacando a ausência de proposições do legislativo em alguns anos na gestão Jandira e uma participação maior na gestão Saci.

Caetano (2005) ao analisar a relação na cidade de São Paulo, defende que apesar dos números daquela cidade demonstrarem a predominância do executivo em aprovar suas pautas, o legislativo teve grande participação nas mesmas, com emendas, vetos e desmistifica a imagem da câmara como apenas utilizado para aprovação de projetos do executivo, mas no caso baionense, o que se observa é exatamente o inverso, onde fica claro o “executivismo” abordado por Abrucio (1995), onde a agenda legislativa é praticamente pautada na agenda governista.

No caso baionense a própria incapacidade técnica da câmara e falta de diálogo com a população torna a mesma exatamente o que Caetano diz não ser a câmara municipal de São Paulo.⁵

Em entrevista, o ex-prefeito Saci afirma que sua relação com a câmara ‘É difícil com todos os vereadores, existe muito pouca diferença, um ou outro que conseguimos dialogar pelo interesse maior e o resto basicamente é na linha da pressão. (Entrevista realizada em Março de 2017)

Sobre a sua visão acerca da produção legislativa: *‘É difícil, por exemplo, você encontrar algum projeto que seja de autoria do legislativo e quando fazem algo é através de requerimentos que muitas vezes são feitos depois que o governo executou, usando a linha de tirar proveito as ações do governo’.* (Entrevista realizada em Março de 2017)

A título de comparação, a câmara na gestão Jandira demonstrou uma submissão maior, sem grandes atribuições. No que concerne o governo Saci, por alguns momentos a câmara mostrou a tentativa de resguardar certa autonomia no processo decisório, o que

⁵ Vale ressaltar que, assim como São Paulo, em Baião os prefeitos utilizaram frequentemente o mecanismo de aprovação através das dispensas de formalidades, mas é importante também levar em consideração que essas dispensas de formalidades partiam dos líderes de bancada, o que leva a crer que isso também era utilizado como mecanismo de barganha para atendimento de interesses e demandas da parte do governo.

fica bem claro na eleição da mesa para o segundo biênio, onde há uma clara intenção de quebra de padrão e levando, inclusive, a uma mudança nos mecanismos adotados pelo executivo para negociações a partir de então, sendo positiva para o mesmo.

Ao estudar o caso de Nova Iguaçu, Oliveira (1999) nota o problema que encontramos em Baião, onde a câmara, especialmente no governo Jandira, não conseguia executar e ordenar propostas relevantes devido a sua organização técnica-administrativa⁶ e que muitas vezes eram agravadas pelo Regimento Interno. O reflexo disso é perante a sociedade.

3.3 Relação Executivo-Legislativo e as Reeleições

É consenso que o objetivo dos vereadores durante o mandato é a reeleição ou até mesmo alcançar a chefia do executivo ou um cargo a nível estadual e federal, mas é possível atestar em nossa pesquisa que no caso dos vereadores da legislatura 2005-2008.

A falta de autonomia em relação ao executivo, a dominância do executivo em relação as demandas solicitadas pelos vereadores, somadas a migração partidária, influenciaram diretamente no resultado das eleições, onde todos os vereadores 9 (nove) concorreram nas eleições, mas apenas dois obtiveram êxito.

Quanto aos vereadores da legislatura 2009-2012, dos nove vereadores, apenas Três vereadores não se reelegeram, sendo dois da oposição.

Constata-se, como discutido anteriormente, que os vereadores nesta segunda legislatura, ao buscarem uma autonomia maior perante o executivo, conseguiram lograr êxito em sua reeleição e na cooptação de demandas e ações junto ao executivo.

4 | CONCLUSÃO

Vivemos em um sistema plural em nosso país, no entanto, mesmo com o contato com trabalhos que explicam a relação em questão a nível federal, estadual e em cidades de grande porte, encontramos diferenças de pequenas proporções no que tange aos resultados, ou seja, se buscávamos uma diferenciação maior da relação executivo-legislativo nos deparamos com características idênticas, diferenciando apenas no modus operandi na ação dos atores.

A estratégia predominante utilizada pelos prefeitos foi a utilização de nomeações de pessoas para cargos na administração, inclusive de parentes, criando as coalizões fisiológicas de governo. Em situações de necessidade de negociações pontuais, a oposição foi indispensável na colaboração, mesmo com todos os conflitos.

É inegável que o governo Jandira conseguiu obter sucesso durante todo o mandato em sua relação com a câmara, garantindo vitórias em seus interesses e poucas crises, sem muita instabilidade, fazendo negociações alocativas dentro do quadro funcional da prefeitura, não se levando em consideração as discussões ideológicas e programáticas

6 Durante os dois períodos o corpo técnico da câmara foi formado por um assessor jurídico e um contador, os demais servidores da casa trabalhavam na parte estrutural. A partir disso podemos perceber a desvalorização do trabalho técnico, levando a desorganização até da numeração das leis aprovadas.

individuais.

Não se nota uma oposição muito rígida e com força para desestabilizar o governo, sendo absorvida pela coalizão construída, diferentemente do governo Saci em seu início tentou construir uma maioria na casa para não ter dificuldades na câmara, porém, não conseguiu manter a maioria absoluta dos vereadores eleitos em sua base, garantindo apenas uma maioria simples que seria ampliada na segunda metade com a mudança de estratégia utilizando negociações pontuais diretamente com a câmara e especialmente com a presidência, garantindo uma estabilidade melhor no segundo biênio do governo.

A oposição foi bastante rígida neste governo, conseguindo levar dificuldades ao executivo em diversos momentos, mas que foi quebrada apenas com o encurtamento da relação de um dos quatro opositores com o chefe do executivo.

Chama-nos atenção o fato de a produção legislativa e a manutenção das propostas do governo terem melhor desenvolvido neste segundo biênio, onde governo e câmara trataram de deixar diferenças ideológicas e partidárias de lado para produzir para o município.

Conclui-se nos estudos realizados que houve submissão do legislativo para o executivo, os padrões de organização da oposição foram frágeis na gestão Jandira, não conseguindo êxito, inclusive nas eleições, no entanto no governo Saci, apesar de os números mostrarem o mesmo padrão de dominância, a oposição foi um pouco mais rígida e por alguns momentos conseguiu levar dificuldades ao executivo, que ao mudar de a estratégia consegue tornar a oposição enfraquecida, inclusive levando à derrota nas urnas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. H. de., “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. Dados, vol. 31, nº 1, pp. 5-38.

ABRUCIO, F L., COUTO C G. Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. São Paulo em perspectiva, 9 (2), São Paulo, 1995.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. (2002)

ANDRADE, Régis de Castro. Processo Decisório na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.). Processo de governo no município e no Estado. Edusp. São Paulo, 1998.

CAETANO, Bruno. Executivo e Legislativo na esfera local. Novos Estudos Cebrap, nº

COUTO, Cláudio G. Negociação, Decisão e Governo: Padrões Interativos na

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional / Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi. — 2ª ed. — Rio de Janeiro : Editora FGV, 2001.

JOFFRE NETO. O Legislativo e o poder local. In: BENEVIDES, M. V. e outros (Org.).

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As Câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, v. XI, nº2, Outubro 2005.

LOPEZ, Felix G. A Política Cotidiana dos Vereadores e as Relações entre Executivo e Legislativo em Âmbito Municipal: O Caso do Município de Araruama. *Rev. Sociologia e Política*, 22 p. 153-177, jun. 2004

PROTTI, André. As relações entre o Executivo e o Legislativo no município de São Paulo: O poder local entre as gestões Erundina (1989-1992) até Serra/Kassab (2005- 2008). Orientado por M A Carvalho Teixeira. 2012.

RANGEL, Alan. Relação Executivo-Legislativo municipal brasileiro: produção dos Projetos de Leis em Salvador. *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v.4, n.7, jan-junho 2015

RANGEL, Alan. Notas Sobre os Estudos Legislativos dos Municípios Brasileiros: As Diferentes Abordagens Metodológicas. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, vol. 4, n. 1-2, 2013.

Reforma política e cidadania. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

Relação Executivo-Legislativo e o Caso Paulistano. In: ANDRADE, Régis de Castro

RUGGIERO JUNIOR, Nelson. A atuação do vereador na Câmara Municipal de Araraquara: processo legislativo em dois momentos. 2005, 233 f. (Dissertação em C.Sociais) - Centro de Educação em Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

SABBADO, Laís S. PRODUÇÃO LEGISLATIVA E PODER DE AGENDA: comparando os governos de Pelotas (RS) entre 2001 e 2008. 8º Encontro da ABCP Gramado-RS, 01 a 04 de agosto de 2012.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados* vol. 40 no. 3. Rio de Janeiro, 1997.

WEBER, Max. *Ciência e Política: Duas Vocações.* São Paulo, Cultrix, s. d.

WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. Tradução de Gabriel Cohen. Rio de Janeiro: Vgedes Multimídia, 2008.

CAPÍTULO 9

A CONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE SOROCABA E DE SEUS MUNICÍPIOS - UMA CONTRIBUIÇÃO À GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO

Data de aceite: 01/02/2021

Francisco Carlos Ribeiro

Centro Paula Souza-Faculdade de Tecnologia
José Crespo Gonzales-Fatec Sorocaba

Texto extraído do Relatório de Pesquisa de mesmo nome, com algumas adaptações. Faço correção aqui a um lapso ocorrido no relatório mesmo após inúmeras revisões: a ausência no relatório, nas referências, à Fundação SEADE e IBGE mesmo usando e referenciando ao longo do texto ambas, importantes base de dados.

RESUMO: O presente capítulo busca chamar à atenção o quanto cada município da Região Metropolitana de Sorocaba é sensível a crise no setor industrial. Seu estudo principal, que deu origem a este capítulo, foi baseado na dependência do setor para a geração de valor adicionado e nos empregos. Usando o Valor de Transformação Industrial e o índice de Herfindahl-Hirschman, foram medidas as concentrações da Indústria nos segmentos contidos na Classificação CNAE 2.0, cujos valores de transformação industrial estavam disponíveis. Foram divididos em tercís e classificados como: municípios mais sensíveis a crise na Indústria; relativamente sensíveis (ou relativamente mais resilientes) e municípios menos sensíveis (ou mais resilientes). O trabalho também contextualizou a Região Metropolitana de Sorocaba face às demais Regiões Metropolitanas e identificou ser a Região Metropolitana de Sorocaba a segunda

região metropolitana menos sujeita à crise do setor industrial, face à sua diversidade.

PALAVRAS-CHAVE: Região Metropolitana de Sorocaba. Concentração Industrial. Desenvolvimento Regional e Urbano. Economia Regional e Urbana.

THE INDUSTRIAL CONCENTRATION OF THE METROPOLITAN REGION OF SOROCABA AND ITS MUNICIPALITIES - A CONTRIBUTION FOR DEVELOPING PUBLIC POLICIES MANAGEMENT

ABSTRACT: This chapter seeks to draw attention to the extent to which each municipality in the Metropolitan Region of Sorocaba is sensitive to the crisis in the industrial sector. The original study, which gave rise to this chapter, was based on the sector's dependence on the generation of added value and on jobs. Using the Industrial Transformation Value and the Herfindahl-Hirschman index, we have measured the Industry concentrations in the segments contained in the CNAE Classification 2.0, whose industrial transformation values were available. They were divided into terciles and classified as: municipalities more sensitive to the crisis in the industry; relatively sensitive (or relatively more resilient) and less sensitive (or more resilient) municipalities. The work also contextualized the Metropolitan Region of Sorocaba compared to the other Metropolitan Regions, and identified that the Metropolitan Region of Sorocaba is the second metropolitan region least subject to the crisis of the industrial sector, given its diversity.

KEYWORDS: Metropolitan Region of Sorocaba. Industrial Concentration. Urban and Regional

1 | INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo, fruto da pesquisa de mesmo nome desenvolvida ao longo do ano de 2019, foi aprofundar a pesquisa desenvolvida sobre a Indústria na Região Metropolitana de Sorocaba e o autor deste, junto com outros pesquisadores, já vinha analisando o quanto cada município era dependente da Indústria¹.

A vulnerabilidade-sensibilidade a crise na e da Indústria dos municípios e mesmo da Região Metropolitana aumenta ou diminui quando ocorrem as seguintes situações: a) situação mais grave: alta dependência e alta concentração; b) situação mais amena: alta dependência, mas boa distribuição ou alta concentração, mas, pouca dependência e c) situação resiliente: baixa dependência, mas alta concentração ou baixa dependência e baixa concentração. Assim variam os graus de sensibilidade.

Pudemos constatar, pela metodologia que explicaremos, que a Região Metropolitana de Sorocaba é a segunda menos sujeita às crises na Indústria.

Olhando para dentro da Região Metropolitana de Sorocaba se observam municípios com grande fragilidade para crise na Indústria, com destaque para os municípios de Alumínio e Mairinque.

Conhecer essas potencialidades e fragilidades face à Indústria é uma ferramenta importante e foi isso que a pesquisa buscou: o aprofundamento do entendimento dessas fragilidades.

Como aponta Korzybsky, “O mapa não é o Território” (1958, p. 58), mas tentar conhecê-lo através dos dados disponíveis permite um bom mapa para o planejamento.

2 | DA METODOLOGIA UTILIZADA NA PESQUISA

2.1 Sensibilidade a crise na Indústria: considerações metodológicas

Como é possível ver nas Tabela 1, a RMS é a terceira Região Metropolitana mais dependente da Indústria para geração de valor adicionado², ou seja, a terceira mais industrial, de modo que o bom desempenho desse setor tem influência significativa na riqueza da Região.

1 A Pesquisa anterior gerou, dentre alguns produtos, o artigo “Indústria da Região Metropolitana de Sorocaba. Uma análise de vulnerabilidade setorial” apresentado no XVII Ciclo de Debates em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia, 2019 na PUC-SP em 2019.

2 Em 2015 era a segunda.

Regiões Metropolitanas	Participação da Indústria no Total do Valor Adicionado (Em %)
R.M. do Vale do Paraíba e Litoral Norte	40,54
R.M. de Campinas	34,47
R.M. de Sorocaba	30,09
R.M. de Ribeirão Preto	21,54
R.M. da Baixada Santista	21,24
R.M. de São Paulo	14,34

Tabela 1 - Participação da Indústria no valor adicionado nas regiões metropolitanas no estado de São Paulo-2017

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados SEADE.

Por outro lado, a importância de cada segmento industrial é dada pela sua participação relativa no valor total da transformação industrial.

Normalmente, quanto mais significativo o Valor de Transformação Industrial, maior tende a ser o Valor Adicionado Industrial, embora haja variações setoriais importantes.

O VTI (valor da transformação industrial) é dado por: Valor Bruto da Produção Industrial, menos Custos das Operações Industriais ($VTI = VBPI - COI$), já o VA (Valor Adicionado) é dado por: Valor Bruto da Produção, menos Consumo Intermediário ($VA = VBP - CI$). O Valor Bruto da Produção Industrial e o Valor Bruto da Produção frequentemente são próximos, sendo a diferença entre ambos dada pela diferença entre o COI (Custo das Operações Industriais) e o CI (Consumo intermediário). Em algum segmento tal diferença pode ser significativa, mas, em média, o VA e o VTI se aproximam. Assim, frequentemente, maior VTI tende a significar maior Valor Adicionado Industrial.³

Considerando as tabelas 2 e 3, percebe-se que, analisar o valor de transformação industrial, portanto, analisar a Indústria de transformação, é uma boa aproximação para prever o comportamento do setor industrial como um todo, além do que, a Indústria de transformação responde significativamente para a geração do PIB industrial. Observando:

³ A gratidão deste autor à Equipe do IBGE, representada por Joyce Santos de Miranda que, didaticamente, exemplificou as diferenças técnicas e minúcias, sobre o VA (Valor Adicionado) e O VTI (Valor de Transformação Industrial) e as suas relativas correlações e limitações.. Também registra a gratidão à Vagner Carvalho Bessa, Gerente (Gerência Econômica) – da Diretoria Adjunta de Análise e Disseminação de Informações da Fundação SEADE, pela sugestão e orientação para usar o valor de transformação industrial, que resultou num relatório de pesquisa mais robusto.

Situação do Domicílio	2014	2015	2016
Setor Industrial	23,8	22,5	21,2
Indústria de Transformação	12,0	12,2	11,9
Indústria Extrativa	3,7	2,1	1,1
Construção Civil	6,2	5,7	5,4
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos	1,9	2,4	2,7

Tabela 2 - Setor Industrial. Participação PIB % – Brasil

Fonte: IBGE – Contas Nacionais Trimestrais Extraídas de Ribeiro et. al. 2019

Nota: *Transcrito da fonte, diferença provavelmente de arredondamentos.

Dados de peso percentual trabalhados pelos autores.

Participação % PIB do Setor Industrial no estado de São Paulo	2013	2014	2015
Setor Industrial	22,76	22,01	21,93
Indústria de Transformação	15,2	14,85	14,78
Indústria Extrativa	0,51	0,72	0,53
Construção Civil	5,63	5,25	5,00
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos	1,42	1,19	1,62

Tabela 3- Participação % do Setor Industrial no PIB –Estado de São Paulo

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do SEADE. (2017). Extraído de Ribeiro et. al. 2019

Como se pode perceber, a Indústria de transformação responde pela maior parte da participação do setor industrial do PIB. Ou seja, em 2015 no Brasil, representava 11,9 dos 21,2, o que significa que 56,13% da participação do setor industrial no PIB, e no estado de São Paulo, representava 14,78 dos 21,93 ou 67,40%.

Observando-se os empregos, temos:

Setor Industrial: Empregos em 2017	Empregos	Peso %
Setor Industrial	10.109.171	26,38
Indústria de Transformação	7.258.299	18,94
Indústria Extrativa	193.487	0,50
Construção Civil	2.243.702	5,86
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos	413.683	1,08

Tabela 4- Empregos no Setor Industrial em 2017 – Brasil

Fonte: Caged-(2017) - Perfil do Município. Elaborado pelos autores. Extraído de Ribeiro et al. 2019. No original, erro de digitação: 21,08 ao invés de 1,08.

Setor Industrial: Empregos no estado de São Paulo em 2017	Empregos	Peso %
Setor Industrial	3.117.712	26,14
Indústria de Transformação	2.405.227	20,17
Indústria Extrativa	17.835	0,15
Construção Civil	589.004	4,94
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos	105.646	0,89

Tabela 5 - Empregos no Setor Industrial em 2017 – estado de São Paulo

Fonte: CAGED-MTE. (2017). Elaborado pelos autores. Extraído de Ribeiro et al. 2019

Da mesma maneira que na participação do PIB industrial, a Indústria de transformação, dos 26,38% dos empregos do Brasil, o qual o setor industrial representa, desses 18,94% vem da Indústria de transformação, ou seja 71,80% dos empregos industriais vem dela. No caso de São Paulo, dos 26,14% dos empregos que o setor industrial representa, 20,17% vem da Indústria de transformação, ou seja 77,16%.

Assim, analisar a dependência do setor industrial para a composição do PIB e dos empregos, tendo por base a Indústria de transformação, é uma referência bastante confiável dada a significância dessa Indústria.

No artigo “Indústria da Região Metropolitana de Sorocaba. Uma análise de vulnerabilidade setorial” (2019), olhou-se para dentro da Região Metropolitana de Sorocaba e foi estabelecida a seguinte lógica:

Assim, resolveu-se prospectar o grau de “vulnerabilidade setorial” usando basicamente o volume do valor adicionado e de empregos, dividindo em quartis, apontando os municípios da região, quem se enquadra no intervalo

do primeiro quartil (valor do setor industrial significando até 25% do PIB e ou dos empregos) como tendo baixa dependência; até o segundo quartil, significativa dependência (até 50%); acima de 50%, ou seja, a partir do terceiro quartil alta dependência. (RIBEIRO et al., 2019, p. 14)

E mais à frente:

Considerando o valor adicionado e a geração de empregos (via efeito multiplicador do consumo) como as duas variáveis mais importantes e, se atribuirmos, como experimento metodológico, peso aleatório de 0,6 para o valor adicionado e 0,40 para o volume de empregos, encontrou-se um número para criar um ranqueamento [...] (RIBEIRO et al., 2019 p. 18)

Assim, neste artigo, já se parte de uma metodologia de ranqueamento para verificar os mais e menos industriais dentro da Região Metropolitana de Sorocaba.

Para medir a sensibilidade às crises, foi seguida, entretanto, a seguinte lógica: Quanto mais concentrada estiver, a Indústria em um ou poucos setores, maior o risco de a sua população sofrer os impactos de uma crise da Indústria, pois aumentam as chances desses poucos segmentos entrarem em crise conjuntamente, mesmo com probabilidades distintas. Por outro lado, quanto mais diversificada for a Indústria em vários segmentos, as chances de a população sofrer os impactos da crise na Indústria ficam sobremaneira reduzidas, dado que a diversificação dificulta ou relativiza os impactos da crise, uma vez que nem todos os segmentos estarão em dificuldades econômicas.

Evidentemente, o setor industrial como um todo pode entrar em crise⁴, mas quanto mais distribuída for a Indústria, maiores os graus de liberdade para que os efeitos dessa crise possam ser contrabalançados ou mitigados.

Usou-se a mesma lógica para empregos. Quanto mais concentrados em um ou poucos segmentos os empregos estiverem alocados, maiores as chances de que, ocorrendo crise nesses segmentos, haja significativo impacto no emprego e bem-estar da população. E, evidentemente, quanto mais diversificada for a Indústria, menores os riscos de grandes crises ou, ao menos, a crise fica mitigada. Foi utilizado o CNAE 2.0 Divisão para o levantamento de dados.

2.2 O Índice de Herfindahl-Hirschman

A Professora Anita Kon, em seu livro Economia Industrial, ensina a respeito do Índice de Herfindahl-Hirschman:

Define-se pela soma dos quadrados da participação de cada firma em relação ao tamanho total da Indústria e leva em conta todas as firmas da Indústria.

$$H = \sum_{i=1}^n P_i^2$$

⁴ Que é o caso da Pandemia de Covid 19 que atinge todos os setores. Mas em condições normais, a lógica prevalece. Mas, mesmo em caso de Pandemia, quanto mais distribuída, principalmente pela composição de produtos inelásticos, a crise pode ficar mitigada.

Quando existe apenas uma firma na Indústria, o índice assume o valor máximo da unidade; quando as firmas têm participação igualitária, o índice assume seu menor valor de $1/n$, o valor do índice aumenta com o crescimento da desigualdade entre qualquer número de firmas, sendo, portanto, um bom indicador da situação do mercado, também em comparações intertemporais. Pelo fato de Pi ser elevado ao quadrado, o tamanho relativo das firmas é levado em conta, ou seja, as menores firmas contribuem menos que proporcionalmente para o valor do índice (correspondendo a diferentes ponderações). (Kon, 2017, p. 46)

Desta forma, o índice de Herfindahl-Hirschman se presta também a medir a concentração segmental, às semelhanças da firma, substituindo o tamanho do mercado pelo volume total de Valor de Transformação Industrial, e a participação das firmas (tamanho delas) sendo substituídas pelas participações sobre o VTI, das atividades CNAE.

Uma vez encontrado o índice para todas as Regiões Metropolitanas, é importante que seja ponderado pela importância relativa do setor industrial para cada uma, pois uma Região pode estar bastante concentrada, portanto, mais sujeita a crise na Indústria. No entanto, a importância do setor industrial para o valor adicionado da região pode ser pequena, implicando então pouca sensibilidade a crises do setor industrial, não porque sua Indústria não está mais sujeita a crises, mas porque o setor industrial representa pouco para a geração de valor adicionado.

A mesma lógica se aplica a empregos. Um segmento ou poucos segmentos podem concentrar a maior parte do estoque de empregos, mas a importância do setor industrial para a geração de empregos pode ser pouco significativa naquela região.

Olhando por outro ângulo, numa região o emprego e o valor de transformação industrial podem estar bem distribuídos, mas a importância, seja para a geração de empregos como para a geração de valor adicionado, pode ser alta, de forma a ponderar o índice, mantendo-o mais alto.

2.3 Divisão em tercis para os Municípios

Foram divididos, os municípios, em conjunto de tercis, tendo em vista serem 27 municípios. O primeiro tercil são os municípios mais sensíveis a crise. O segundo tercil, os municípios mais relativamente sensíveis (ou os relativamente mais resilientes) e, por fim, os municípios pouco sensíveis (os mais resilientes), de maneira que fosse possível separá-los em grupos de 9 municípios.

3 | RESULTADOS

3.1 Concentração Segmental (CNAE) das Regiões Metropolitanas

Aplicando o índice de Herfindahl-Hirschman sobre os dados do Valor de Transformação Industrial conforme divisões CNAE, tem-se o seguinte ranking:

Regiões Metropolitanas	H- Índice de Herfindahl-Hirschman-VTI
R.M. da Baixada Santista	0,443406925
R.M. de Ribeirão Preto	0,339726071
R.M. de Campinas	0,128063951
R.M. do Vale do Paraíba e Litoral Norte	0,110183350
R.M.de Sorocaba	0,090787869
R.M. de São Paulo	0,086983980

Tabela 6 - Regiões-Concentração do Valor de Transformação Indústria-Produto Adicionado
 Fonte: Elaborado pelo autor com base no Valor de Transformação Industrial (2016) - SEADE

Olhando, meramente o índice de Herfindahl-Hirschman puro, as Regiões Metropolitanas mais diversificadas (portanto menos concentradas) são as de São Paulo e Sorocaba e as mais concentradas são as da Baixada Santista e a de Ribeirão Preto, ficando a Região Metropolitana de Campinas em fase intermediária.

Considerando, então, apenas o índice puro, as RMs da Baixada Santista e Ribeirão Preto são as mais propensas a sofrer crise industrial, enquanto as de Sorocaba e São Paulo as menos propensas, pelo fato da diversificação.

Cabe ressaltar que esse quadro pode ser revisto em estudo mais detalhado, em função de os segmentos terem demanda mais ou menos elástica, o que não foi objeto deste estudo, e que seria interessante ser feito em demais estudos, por outros pesquisadores.

Acontece que a importância do segmento industrial para a formação do valor adicionado difere de Região Metropolitana para Região Metropolitana. Cabe observar que aplicando-se o índice pelas ponderações de importância do setor industrial, tem-se o resultado apresentado na tabela 7.

Regiões Metropolitanas	H- Índice de Herfindahl-Hirschman-VTI	Participação do setor industrial na composição do valor adicionado (2017)	Sensibilidade a crise da Indústria
R.M. da Baixada Santista	0,443406925	22,92%	0,101628867
R.M. de Ribeirão Preto	0,339726071	21,54%	0,073176996
R.M. do Vale do Paraíba e Litoral Norte	0,110183350	40,54%	0,04466833
R.M. de Campinas	0,128063951	34,47%	0,044143644
R.M. de Sorocaba	0,090787869	30,09%	0,02731807
R.M. de São Paulo	0,086983980	14,34%	0,012473503

Tabela 7 - Sensibilidade a crise do setor industrial, tendo em conta concentração do valor de transformação industrial e importância da Indústria para o valor adicionado.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados SEADE

Mesmo ponderando pelas relativas importâncias para a formação do valor adicionado, Sorocaba continua sendo a segunda Região Metropolitana menos sensível a sofrer crises no setor industrial, face à menor concentração, leia-se maior diversificação.

Necessário, agora, ver como isso se comporta com referência aos empregos. Medindo a concentração dos empregos do setor industrial tem-se:

Regiões Metropolitanas	H- Índice de Herfindahl-Hirschman-Empregos Industriais
R.M. de Ribeirão Preto	0,178936041
R.M. da Baixada Santista	0,121922300
R.M. do Vale do Paraíba e Litoral Norte	0,088530662
R.M. de Campinas	0,075174472
R.M. de Sorocaba	0,069798174
R.M. de São Paulo	0,068976228

Tabela 8- Concentração dos Empregos industriais conforme segmentos CNAE-Divisão

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados CAGED-2019

Novamente, olhando-se os números absolutos, também nos empregos industriais, a RMS é a segunda região metropolitana onde os empregos industriais estão mais bem distribuídos.

Agora, é necessário ver se isso se mantém quando se pondera pela importância do emprego industrial no volume total de empregos. Assim tem-se:

Regiões Metropolitanas	H- Índice de Herfindahl-Hirschman-Empregos Industriais	Participação do setor industrial no estoque total de empregos	Sensibilidade a crise da Indústria
R.M. de Ribeirão Preto	0,178936041	22,16%	0,039652227
R.M de Sorocaba	0,069798174	29,45%	0,020555562
R.M. de Campinas	0,075174472	23,67%	0,017793798
R.M. do Vale do Paraíba e Litoral Norte	0,088530662	19,69%	0,017431687
R.M. de São Paulo	0,086983980	12,65%	0,011003473
R.M. da Baixada Santista	0,121922300	3,98%	0,004852508

Tabela 9-Sensibilidade a crise do setor industrial tendo em conta a concentração e importância relativa dos empregos industriais

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados CAGED

Agora, pode-se perceber que, embora na tabela 9 a RMS apresente a segunda melhor distribuição dos empregos pelos setores industriais, a grande importância do emprego industrial para a Região a coloca na segunda mais sensível a crise no setor industrial. Essa é uma informação importante para se perceber a alta dependência dos empregos industriais na composição dos empregos locais.

Aplicando-se o critério aleatório, que é uma razoável aproximação até que haja estudos sobre os multiplicadores locais, foi atribuído peso de 60% do impacto do valor de transformação industrial-valor adicionado e 40% de impacto dos empregos, afetando a “maior ou menor sensibilidade a crises”.

Cabe ressaltar mais uma vez que se está chamando de “sensibilidade” a probabilidade de a região metropolitana sofrer uma crise do setor industrial e sentir os efeitos em função da concentração-distribuição do valor de transformação industrial e dos empregos industriais, ponderada por sua importância relativa para ela. Tem-se então:

Regiões Metropolitanas	Sensibilidade a crise da Indústria -VTI -Peso 60%	Sensibilidade a crise da Indústria -empregos - Peso 40%	Sensibilidade final -Ponderada
R.M. da Baixada Santista	0,101628867	0,004852508	0,062918323
R.M. de Ribeirão Preto	0,073176996	0,039652227	0,059767088
R.M. do Vale do Paraíba e Litoral Norte	0,04466833	0,017431687	0,033773673
R.M. de Campinas	0,044143644	0,017793798	0,033603705
R.M. de Sorocaba	0,02731807	0,020555562	0,024613067
R.M. de São Paulo	0,012473503	0,011003473	0,011885491

Tabela 10 - Ranking geral das Regiões mais e menos sensíveis a sofrer crises na Indústria e seus efeitos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como se pode ver, a Região Metropolitana de Sorocaba está menos propensa a sofrer uma crise na Indústria e sentir seus efeitos, perdendo só para a RM de São Paulo, em termos de diversificação, embora uma atenção especial seja necessária no que tange à composição dos empregos.

4 | ATENÇÃO ESPECIAL PRECISA SER DADA A ALGUNS MUNICÍPIOS DA RM DE SOROCABA

4.1 Os municípios com grande sensibilidade-risco a crise na Indústria.

Os 9 municípios mais sujeitos a crise na Indústria seguem:

Municípios mais sensíveis a crise na Indústria	Índice de sensibilidade	Situação
Alumínio	0,588935131	Alerta
Mairinque	0,191023439	
Sarapuí	0,154644829	
Ibiúna	0,147958970	
Araçoiaba da Serra	0,143215108	
Jumirim	0,139037399	
Salto de Pirapora	0,136920204	
Cesário Lange	0,121872425	
Boituva	0,111376462	

Tabela 11 - Municípios sensíveis a crise - motivo de alerta

Fonte: Elaborado pelo autor.

Todas as cidades desse tercil são sensíveis a crise na Indústria, lembrando que essa sensibilidade pode ser lida como maiores chances de sofrer com uma crise na Indústria, ao mesmo tempo, também, de sofrer maior risco a que uma crise ocorra.

Porém dentre os nove municípios, o de Alumínio é o mais problemático de todos eles. Com alta dependência da Indústria e alta concentração em um mesmo segmento, o que significa que uma crise nesse segmento seria muito complicada para o município.

Assim todos esses nove precisam conhecer melhor suas potencialidades, rever a legislação de atração de novas Indústrias, com critérios claros e impessoais aumentando inclusive a confiança e segurança jurídica dos empreendedores industriais.

Além disso, necessitam pensar com igual rigor a possibilidade de gerar uma “desindustrialização planejada” do município, pensando em ofertar condições competitivas para que se expanda o setor de serviços, inclusive, os de alto valor adicionado.

Enfim, o planejamento econômico do município não pode se fiar apenas nas análises técnicas e econômicas para o ordenamento do solo, há a necessidade de se olhar com muita atenção as políticas econômicas do município tendo em vista o grau de dependência e concentração de atividades econômicas.

4.1.1 Os municípios relativamente mais sensíveis a crise na Indústria ou os relativamente mais resilientes a crise

O segundo tercil de municípios da Região Metropolitana de Sorocaba é aquele onde estão os municípios que são relativamente sensíveis a crise na Indústria. Olhando por outro lado, são aqueles que possuem alguma resiliência, seja porque têm pouca participação da Indústria na geração de valor adicionado, mas ao mesmo tempo têm os segmentos concentrados, seja porque têm importante participação da Indústria no valor adicionado, mas uma razoável distribuição entre os segmentos, o que ameniza essa importância, porém, a distribuição não é boa o suficiente para estar no tercil dos menos sensíveis a crise na Indústria. Pode-se observar a tabela abaixo e depois apontar algumas considerações sobre políticas públicas.

Municípios relativamente mais sensíveis	Índice de sensibilidade	Municípios relativamente mais resilientes	Índice de sensibilidade ³	situação
Cerquilha	0,089664923	Ipero	0,048652462	
Alambari	0,08953834	Itapetininga	0,050119213	O
Tapiraí	0,073587211	Piedade	0,054483453	B
Araçariçuama	0,071928279	Tatui	0,060770514	S
Tietê	0,071131434	Tietê	0,071131434	E
Tatui	0,060770514	Araçariçuama	0,071928279	R
Piedade	0,054483453	Tapiraí	0,073587211	V
Itapetininga	0,050119213	Alambari	0,08953834	A
Ipero	0,048652462	Cerquilha	0,089664923	R
COMPREENDER		AÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS		PLANEJAR

Tabela 12 - Municípios relativamente sensíveis a crise- ou relativamente mais resilientes

Fonte: Elaborado pelo autor

Em destaque o “observar”, pois é preciso observar a importância do valor adicionado e a concentração dos segmentos, compreender o que os fazem relativamente frágeis ou relativamente mais resilientes quando comparados com os do primeiro tercil e planejar políticas públicas consistentes, na política industrial, no sentido de criar instrumentos legislativos com critérios claros e que promovam a diversificação. Também pensar, sem prejuízo da política de diversificação na Indústria, políticas públicas consistentes e claras de “desindustrialização planejada”, promovendo o progresso dos demais setores, no sentido de potencializar ainda mais à resistência a crise.

4.1.2 *Municípios pouco sensíveis a crise na Indústria, ou os mais resilientes*

Esses municípios são mais resilientes a crise na Indústria porque combinam pequena participação da Indústria no valor adicionado, mas com uma certa distribuição na Indústria local ou, como no caso de Itu, Sorocaba, Porto Feliz, onde a Indústria é um importante gerador de riqueza e empregos, mas já possuem uma diversidade de segmentos que os capacita, suficientemente, para estar no grupo de menos sensíveis, ou seja, mais resilientes a crise na Indústria.

Os municípios menos sujeitos a crise na Indústria são:

Municípios mais resilientes à crise na Indústria	índice de Sensibilidade	
Pilar do Sul	0,022022216	P
Itu	0,029716965	E
São Roque	0,031572436	S
São Miguel Arcanjo	0,033269404	Q
Sorocaba	0,035651828	U
Salto	0,036433449	I
Porto Feliz	0,043730298	S
Capela do Alto	0,048125592	A
Votorantim	0,048430141	R

DESENVOLVER POLÍTICAS ESTRUTURANTES E IRRADIADORAS

LIDERAR O DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SOROCABA

Tabela 13 - Municípios mais resilientes a crise na Indústria.

Fonte: Elaborado pelo autor

No conjunto dos municípios mais resilientes a crise na Indústria, tem-se, como já mencionado, Pilar do Sul, cuja importância agrícola é, notadamente, superior à industrial para a economia local, entretanto, a Indústria tem uma certa diversificação.

Cabe notar que Pilar do Sul não é a maior produtora agrícola da Região, reservando-

se essa produção, em termos de toneladas, a Piedade e Ibiúna, porém, a situação mais favorável de Pilar do Sul, face ao conjunto agricultura-Indústria, pode trazer elementos importantes para a gestão de políticas públicas nesses outros municípios agrícolas.

O mesmo acontece com Itu. A produção de valor de transformação industrial em Sorocaba é muito superior ao de Itu, mas em termos de resiliência a crise na Indústria, Itu supera, justamente, por ter uma diversificação-distribuição melhor. Então Itu também tem muito a colaborar com informações sobre essa situação mais confortável, independente de ela ter sido planejada ou ser conjuntural.

Por outro lado, essa situação mais confortável permite a esses municípios também pensarem em políticas públicas mais estruturantes e que se irradiem para a Região Metropolitana de Sorocaba como um todo.

Essa situação mais confortável, ao ver deste autor, traz consigo também a responsabilidade moral de colaborar e liderar o processo de desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba, sem prejuízo do direito à participação igualitária dos membros, nos termos da legislação.

Além do que, nesse grupo está Sorocaba. A cidade mais metropolitana, a única com população acima de 200.000 habitantes (estimativa SEADE, da população para 2020 é de 658.547 habitantes).

Sorocaba, não só por ser a cidade sede da Região Metropolitana, é onde se concentra o maior número de Instituições de Ensino Superior, tendo a Faculdade de Tecnologia José Crespo Gonzales, a FATEC Sorocaba, a faculdade de tecnologia mais tradicional do Centro Paula Souza (a primeira que foi criada e que, neste ano completou 50 anos), a Universidade de Sorocaba-UNISO, a Universidade Paulista Júlio Mesquita Filho – UNESP; a Universidade Federal de São Carlos, Campus Sorocaba-UFSCAR Sorocaba, a UNIP – Universidade Paulista, o Instituto Federal São Paulo-IFSP - Campus Sorocaba; a tradicional Faculdade de Engenharia de Sorocaba – FACENS, Faculdade Anhanguera, Faculdade Ipanema e, ainda, outros inúmeros polos regionais de Ensino Superior semipresencial. Portanto, é o grande celeiro de pesquisas que podem contribuir com o desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba.

Sorocaba, também abriga o Parque Tecnológico e tem na estrutura administrativa de sua Prefeitura, a Secretaria de Relações Institucionais e Metropolitanas, cujo objetivo é: “a gestão e acompanhamento das ações do Poder Executivo junto ao Poder Legislativo, às demais esferas de Poder no âmbito Estadual e Nacional, notadamente com as da Região Metropolitana de Sorocaba.” (SOROCABA, 2017).

É em Sorocaba que também está sediada a AGEM-SOROCABA, que “tem por finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Sorocaba” (SÃO PAULO, 2015).

Destarte, cabe ao município de Sorocaba liderar o processo., mas não só a Sorocaba.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Região Metropolitana de Sorocaba, de acordo com a nossa metodologia adotada, se mostrou a segunda região metropolitana mais resiliente a crises, ou falando de outra maneira, a segunda menos sujeita-sensível a sofrer crises no setor industrial face à diversidade e distribuição dos segmentos industriais, só perdendo para a Região Metropolitana de São Paulo.

No entanto, olhando para dentro da Região Metropolitana de Sorocaba, encontram-se municípios muito sensíveis a crise na Indústria, em especial os municípios de Alumínio e Mairinque, entre outros do primeiro tercil. Para esses, urge políticas de diversificação industrial ou a elaboração de políticas públicas de “desindustrialização planejada”.

No segundo tercil, estão os municípios relativamente mais resilientes a crises. Nesses, cabe estudar a elaboração de políticas públicas de fomento e diversificação industrial, assim como entender melhor essa força-fraqueza relativa.

E no terceiro tercil, os municípios resilientes a crise na Indústria. Alguns deles porque a participação da Indústria no valor adicionado e nos empregos é pequena, mas, em outros, o setor industrial tem grande importância, como é o caso de Sorocaba, Itu e Porto Feliz, porém encontram-se no tercil dos mais resilientes-ou menos sujeitos a crise na Indústria- justamente pela diversificação.

Cabe a esses municípios em situação mais “evoluída” industrialmente ocupar posição de liderança no planejamento de uma política industrial e econômica que fortaleça a diversificação industrial e setorial, bem como desenvolver novos estudos e boas práticas de fomento econômico que se irradiem para os demais municípios.

Sorocaba, por ser e o único município da RMS com mais de duzentos mil habitantes (hoje com aproximadamente setecentos mil), e ser a sede da Região Metropolitana, não pode prescindir de ser o líder do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Sorocaba. Além disso, o fato de reunir em seu território as mais importantes instituições de ensino e pesquisa da região e de ser a cidade mais urbana e de maior densidade, é mais um motivo para se preocupar com o planejamento face à correlação entre densidade urbana e ilícitos.

Nesses desafios todos, também é em Sorocaba que está sediada a AGEM-SOROCABA - Agência Metropolitana de Sorocaba, que tem e continuará tendo não só responsabilidade como importância fundamental para o planejamento regional.

Caberá a ela a articulação dos agentes políticos: deputados, prefeitos, vereadores, lideranças, na condução de uma concertação que mitigue as fraquezas da Região e potencialize suas forças e que busque colaborar com o bem-estar dos seus cidadãos.

A Academia tem e terá por incumbência das suas obrigações com pesquisa e extensão contribuir, naquilo que puder, para o bom desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba. O desenvolvimento desta pesquisa, dentro das suas naturais limitações,

buscou contribuir para ratificar esse maior objetivo, ao entregar uma Contribuição à AGEM-Sorocaba.

REFERÊNCIAS

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA- CNI – **Perfil da Indústria Brasileira**. A importância da Indústria de Transformação para o Brasil. (Flyer); mar. 2020. São Paulo: CNI, 2020. Disponível em file:///C:/Users/Francisco/OneDrive%20-%20Fatec%20Centro%20Paula%20Souza/RJI%20-%20Industria/Relatório%20Técnico/flyer_a_importancia_da_industria_no_brasil_transformacao_marco_2020.pdf Acessado em 27 abr. 2020.

FUNDAÇÃO SEADE. **Informações dos Municípios Paulistas**. Disponível em IMP - Informações dos Municípios Paulistas (seade.gov.br)

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

KON, Anita. **Economia industrial**: teoria e estratégias. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017

KORZYBSKI, Alfred. **Science and sanity**. An introduction to non-aristotelian systems and general semantics. Lakeville, Connecticut: The International Non-Aristotelian Library Publishing Company, 1958.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. – **CAGED** -Cadastro geral de empregados e desempregados.

RIBEIRO, F.C. **Hayek e a teoria da informação**. Uma análise epistemológica. São Paulo: Annablume, 2002.

RIBEIRO, F.C. **Compreendendo a concentração industrial da Região Metropolitana de Sorocaba e de suas cidades para a gestão de políticas públicas de desenvolvimento**. Uma contribuição para a Agência Metropolitana de Sorocaba. Relatório de Pesquisa. Centro Paula Souza-Comissão Permanente de Regime de Jornada Integral-Faculdade de Tecnologia José Crespo Gonzales-Fatec Sorocaba. Sorocaba:2020.

RIBEIRO, F. C. et al. Indústria da Região Metropolitana de Sorocaba. Uma análise de vulnerabilidade setorial. In: **Ciclo de Debates em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia**, 17. 2019, São Paulo. Ciclo de Debates em Economia Industrial Trabalho e Tecnologia, 17. São Paulo: EEIT-PUC-SP, 2019.

CAPÍTULO 10

INTERSETORIALIDADE, CONTROLE PÚBLICO E SAÚDE: UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS ATORES DA DÉCIMA QUINTA CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE

Data de aceite: 01/02/2021

Eduardo Moreira da Silva

Universidade Federal de Minas Gerais
Belo Horizonte – Minas Gerais
<http://lattes.cnpq.br/6330511204692842>

Danúbia Godinho Zanetti

Universidade Federal de Minas Gerais
Belo Horizonte – Minas Gerais
<http://lattes.cnpq.br/6741821327104828>

Ciro Antônio da Silva Resende

Universidade Federal de Minas Gerais
Belo Horizonte – Minas Gerais
<http://lattes.cnpq.br/2302278054590078>

RESUMO: O debate contemporâneo sobre a gestão intersectorial tem se tornado recorrente em pesquisas acadêmicas e por especialistas que trabalham na gestão de políticas públicas. Dado a proeminência nesse campo de estudo esse artigo se propõe a analisar descritivamente as inter-relações entre a intersectorialidade e o exercício do controle público, a partir da percepção dos delegados que responderam a um *survey* realizado na 15ª Conferência Nacional de Saúde. Nesses termos, nos perguntamos se a presença dos cidadãos em mais de uma área de política pública, seja em função da sua participação em programas e políticas intersectoriais, seja pela gestão em rede das políticas, faz com esses atores sejam mais propensos a exercerem o controle público. Isto é, a participação em mais áreas de políticas públicas pode fazer com que os atores exerçam mais controle sobre os governos?

Partimos do pressuposto de que o princípio da intersectorialidade em articulação com o desenho institucional do Sistema Único de Saúde fortalece o controle social, via Conferências e Conselhos, e, por conseguinte, uma gestão mais *accountable* de saúde. Os dados analisados indicam que há uma tendência à gestão intersectorial na saúde, visto que essa política pública é transversal a outros setores e essa diretriz tem sido reforçada por meio do controle social. Os atores ao transitarem por mais de uma conferência ou conselho de política pública tem compartilhado demandas e construído planos que favorecem a prática da gestão intersectorial ou gestão em rede.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Único de Saúde. Gestão Intersectorial. Controle Social.

INTERSECTORIALITY, PUBLIC CONTROL AND HEALTH: AN ANALYSIS OF THE PERCEPTION OF ACTORS AT THE FIFTEENTH NATIONAL HEALTH CONFERENCE

ABSTRACT: The contemporary debate on intersectoral management has become a recurrent feature of academic research and by specialists working in public policy management. Given the prominence in this field of study, this article aims to describe the interrelationships between intersectorality and the exercise of public control, based on the perception of the delegates who responded to a survey carried out at the 15th National Health Conference. We ask ourselves if the presence of citizens in more than one area of public policy, whether due to their participation in intersectoral programs and

policies, or through the network management of policies, makes these actors more likely to exercise public control. That is, can participation in more areas of public policy cause actors to exercise more control over governments? We start from the assumption that the principle of intersectorality in conjunction with the institutional design of the Unified Health System strengthens the social framework, via Conferences and Councils, and, therefore, more accountable health management. The analyzed data indicate that there is a trend towards intersectoral management in health, since this public policy is transversal to other sectors and this guideline has been reinforced through social control. The actors when traveling through more than one conference or public policy council have shared demands and built plans that favor the practice of intersectoral management or network management.

KEYWORDS: Public health system. Intersectoral management. Public control.

1 | INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o debate acerca da intersectorialidade vem se destacando no ambiente acadêmico e entre técnicos e especialistas que trabalham com a gestão de políticas públicas. Artigos e pesquisas acadêmicas revelam os efeitos positivos advindos da intersectorialidade no que se refere à efetividade dos serviços prestados por meio da articulação entre distintos setores de políticas. Os gestores, bem como os formuladores de políticas públicas, também ressaltam, por meio de normativas e documentos orientadores, como devem ser organizados os serviços na lógica da transversalidade e intersectorialidade para o atendimento global do usuário que, geralmente, possui demandas que podem e devem ser atendidas em rede.

O cenário institucional e legal indica um fortalecimento das bases de controle de diferentes atores sociais na construção e consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS). É por meio desta nova proposta que se destacam as ações intersectoriais e de controle público via Conferências de Saúde e Conselhos nas três esferas de governo. Chama-se atenção para a influência exercida pelos delegados, representantes do governo, técnicos e usuários, nas deliberações que ocorrem durante as Conferências de Saúde em suas distintas etapas (livre, municipal, estadual e nacional), gerando importantes efeitos sobre a construção de planos, pactos e diretrizes para o aperfeiçoamento do SUS. Essas deliberações, geralmente, são sancionadas por meio de Resoluções ou Portarias do Conselho Nacional de Saúde e do Ministério da Saúde.

O controle público também se conecta com as ações intersectoriais, visto que a ampliação no conceito de saúde proporcionou maior integração com outros setores de políticas públicas e uma leitura mais global acerca das intervenções e ações direcionadas aos cidadãos. A intersectorialidade, enquanto um mecanismo balizador para as [novas] práticas e intervenções em saúde, ocorrerá a partir dos princípios da descentralização dos serviços, territorialização e municipalização, conforme previsto na Lei Orgânica da Saúde (LOS), que institui o SUS, bem como nas leis infraconstitucionais posteriores, normativas e resoluções que tratam sobre as bases organizativas desse sistema. A concepção

de intersectorialidade também é um tema recorrente nas deliberações realizadas nas Conferências de Saúde ao longo do tempo.

Existem arenas na própria política, como as Comissões Intergestoras Bi/Tripartite e os Conselhos e as Conferências de Saúde, que poderiam funcionar como espaços de interlocução do setor de saúde com as demais áreas de políticas públicas. Isso porque pode ser comum a presença de representantes de áreas afins, a citar a educação e a assistência social, para o planejamento conjunto. Partimos, portanto, da *hipótese* de que a atuação simultânea dos delegados em mais de uma área de política pública potencializa o exercício do controle público. Essa estratégia se faz muito importante se contextualizamos as dificuldades e os desafios de gestão administrativa nos vários níveis de governo, envolvendo os diferentes entes federados, para a oferta dos serviços de saúde. O controle público favorece, pois, uma gestão de saúde mais *accountable*.

A discussão central do conceito de *accountability* está relacionada aos modos pelos quais se torna possível reduzir a distância entre representantes e representados, considerando-se sempre a necessidade de distanciamento entre autoridades políticas e a cidadania, que definem e caracterizam as relações de representação política (Peruzzotti e Smulovitz, 2002). Nesse sentido, as instituições participativas podem cumprir um importante papel de aproximar representantes de representados nos momentos compreendidos entre uma eleição e outra. A *accountability*, portanto, pode ser compreendida como a “capacidade de assegurar que os funcionários públicos prestem contas por suas condutas, isto é, que estejam obrigados a justificar e informar sobre suas decisões e que, eventualmente, possam ser punidos por elas” (Peruzzotti e Smulovitz, 2002, p. 25). Há duas dimensões do conceito, sendo uma legal e outra política. A primeira diz respeito aos processos de responsabilização a que estão sujeitos os ocupantes de cargos públicos que devem seguir as condutas prescritas pelas leis e normas previstas. A segunda está intimamente relacionada e interconectada com o conceito de representação política, ou seja, ao modo como os eleitores percebem e avaliam a conduta daqueles que os representam.

Diante desse contexto, o presente trabalho propõe-se a analisar as inter-relações entre a intersectorialidade e o exercício do controle público. O objetivo é investigar a percepção dos respondentes de um *survey* realizado com os delegados da 15ª Conferência Nacional de Saúde (CNS). Para cumprir esse objetivo, propomos uma análise descritiva dos resultados do citado *survey*, investigando se a atuação intersectorial dos atores pode elevar a propensão dos mesmos ao exercício do controle público.

Esse trabalho está organizado em duas seções, para além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta um panorama histórico acerca da construção do SUS, para, em seguida, debater como o princípio da intersectorialidade foi agregado ao desenho institucional deste sistema e como essa prática fortalece o controle social e, por conseguinte, uma gestão *accountable* de saúde. Finalizado este percurso teórico, são descritos os principais resultados pertinentes à intersectorialidade, com base no

survey aplicado na 15ª CNS. As considerações finais resumem os pontos teóricos com os resultados obtidos.

2 | A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: CAMINHOS E TRAJETÓRIAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM [NOVO] PROJETO DE ASSISTÊNCIA EM SAÚDE PÚBLICA

O processo de mudanças introduzidas na concepção de saúde começou a ser idealizado na década de 1970, a partir das lutas comunitárias pela saúde e dos movimentos urbanos pontuais em prol de uma saúde mais igualitária e democrática, que atendessem às demandas e carências da população. A 7ª CNS, ocorrida em 1980 e intitulada como “Serviços Básicos de Saúde”, intensificou as discussões acerca de um novo modelo assistencial. A partir das propostas deliberadas nessa Conferência, o Ministério da Saúde (MS), juntamente com o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), propuseram o Programa Nacional de Serviços Básicos da Saúde, que ficou conhecido, de acordo com Paim (1999), como PREV-SAÚDE.

No final da década de 1980, com a queda do Regime Militar, iniciou-se o processo de redemocratização, de tal forma que o movimento de reforma do sistema de saúde não ficou indiferente a esse movimento. Em 1984, por meio da estratégia das Ações Integradas de Saúde (AIS), foram estabelecidas as responsabilidades dos municípios frente às ações de saúde e, em 1987, pela primeira vez, houve a participação efetiva de representantes da sociedade civil na 8ª CNS. Essa Conferência se tornou um marco histórico para a área, pois consolidou “as bases doutrinárias para a reforma sanitária brasileira, destacando-se a criação de um sistema único de saúde universal, igualitário, participativo e descentralizado” (Paim, 1999, p. 491).

A partir desta Conferência, o MS, articulado com as secretarias estaduais, propôs a criação de um Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS). “O SUDS possibilitou o desencadeamento de mais dois processos no sentido da descentralização das ações e serviços de saúde: a municipalização e a distritalização” (Paim, 1999, p. 492). Esse sistema representou o ponto de partida para a efetivação do Sistema Único de Saúde (SUS) sob o ponto de vista legal, garantido e previsto na Constituição de 1988 (CF/88) e decretado por meio da LOS (Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990).

O SUS é, portanto, uma forma organizacional do Estado brasileiro de efetivar a política de saúde no país. Esse sistema é composto por um conjunto de ações baseadas em serviços e equipamentos de saúde pública que abrangem os âmbitos municipal, estadual e nacional. Ademais, prevê a participação da rede privada conveniada que pode prestar serviços complementares aos usuários. Assim, para Vasconcelos *et al* (2006), o SUS deve ser compreendido como uma política pública originada pelo movimento sanitário que mobilizou a sociedade brasileira no sentido de propor um novo modelo de assistência

que visava instituir a saúde como um direito de todo cidadão e como um dever do Estado.

2.1 Um novo projeto de saúde via SUS: o princípio da intersetorialidade como mecanismo de implementação e integração das ações em saúde coletiva

A reformulação das estratégias no campo da saúde, particularmente após a criação do SUS, evidenciou a necessidade de aprimoramento das dimensões defendidas pela proposta da Saúde Coletiva. Esse [novo] projeto defendeu a inserção de vários saberes e de práticas sociais que visam organizar as ações do setor na ótica dos determinantes e condicionantes do processo de saúde e adoecimento. A saúde migra de um modelo hegemonicamente biomédico e hospitalocêntrico para um modelo que contempla aspectos biológicos, epidemiológicos, sociológicos e antropológicos, com a possibilidade de participação dos distintos atores políticos e sociais envolvidos na construção de um sistema inclusivo, igualitário e democrático (Akerman e Feuerwerker, 2006; Vasconcelos *et al*, 2006; Bodstein, 2002; Pain, 1999). E é por meio dessa nova proposta que se destacam as ações intersetoriais. A ampliação no conceito de saúde proporcionou maior integração com outros setores de políticas públicas e uma leitura mais global acerca das intervenções e ações direcionadas aos cidadãos. Nesse momento de democratização das ações e do maior acesso da população ao sistema de saúde pública, tem se o fortalecimento do controle social, via Conferências e Conselhos, o que contribui para a gestão mais *accountable* e participativa do sistema.

O conceito de *accountability* tem sido utilizado desde o século XVIII e está relacionado à ideia de controle sobre governos e representantes. Na clássica acepção do conceito proposta por Guilherme O'Donnell (1998), seria possível identificar duas formas clássicas de exercício do controle, sendo uma *horizontal*, desempenhada entre os poderes, e outra *vertical*, exercida pelos cidadãos sobre os seus representantes. Peruzzotti e Smulovitz (2002) sugerem uma terceira dimensão do controle designada como *accountability societal*, a qual está relacionada às formas de controle exercidas pelos cidadãos organizados em movimentos sociais, na sociedade civil e pela esfera pública, incluindo novas formas de mídia independentes. Essa seria uma forma observada na ação de atores coletivos nas novas democracias latino-americanas.

Na América Latina, conforme nos mostra a análise de Guilherme O'Donnell (1998), há certo consenso entre os analistas de que os regimes democráticos apresentam um déficit expressivo dos mecanismos de *accountability*, em especial na sua dimensão horizontal. Isso seria ocasionado, em parte, pelas deficiências nas instituições especializadas de controle. Com base nesse diagnóstico, o autor propõe o conceito de democracia delegativa, o qual seria característico da região, uma vez que os governos eleitos seriam muito fragilmente controlados durante o exercício do mandato.

A partir dessas noções sobre como se estabeleceriam as práticas de *accountability*, Peruzzotti e Slumovitz (2002) sugerem a introdução do conceito de *accountability societal* para uma melhor compreensão dos processos políticos da América Latina após a terceira

onda de democratização, uma vez que um amplo conjunto de atores coletivos, movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONGs), associações e o jornalismo independente desempenharão uma ação de controle bastante eficiente dos governos. Há, portanto, na visão dos autores uma terceira dimensão do conceito além da horizontal e vertical sugerida por O'Donnell (1998). Trata-se, portanto, de uma ação de controle exercida ao longo dos períodos compreendidos entre as eleições, o que tornaria a ação de controle permanente, e não apenas concentrada nos períodos eleitorais.

Por fim, cabe salientar que, com base na realidade mais recente da América Latina, Avrizer (2017) sugere o conceito de *participatory accountability*, que seria o conjunto de ações de controle que se desenvolvem nos âmbitos das Instituições Participativas. Trata-se de uma dimensão mais restrita que o conceito de *accountability* societal, já que está conformada pelas regras do desenho institucional das diversas Instituições Participativas existentes na região. Partiremos dessa noção de *participatory accountability* para destacar como a gestão intersetorial na saúde e o controle social via Conferência e Conselhos geraram efeitos sobre a organização e os planos de saúde, a partir da década de 1990.

2.2 A Gestão Intersetorial no SUS

Diante da acepção mais ampliada de saúde anteriormente proposta, coloca-se como desafio para a área a construção de estratégias de articulação com os demais setores de políticas públicas. Nesses termos, quais seriam as ações intersetoriais presentes na gestão de saúde? Qual é a acepção de intersetorialidade presente nos discursos dos profissionais e técnicos da área? Quais seriam as normativas da saúde que buscam promover a intersetorialidade? Diante desses questionamentos, realizamos uma investigação na literatura com o propósito de definir a intersetorialidade.

A Organização Mundial de Saúde (OMS), em 1978, definiu a intersetorialidade como uma “estratégia para atingir Saúde para todos no ano 2000” (Da Costa Nobre, 2003, p. 964). Mediante tal propósito, enfatiza-se a necessidade de promoção da saúde a partir do desenvolvimento de cidades saudáveis, de políticas públicas saudáveis e, ainda, de ações intersetoriais. Percebe-se, portanto, a necessidade de ações de um amplo conjunto de áreas da administração pública para a promoção da saúde, como o meio ambiente, a educação, a assistência social, o esporte e o lazer, a cultura e as políticas urbanas.

A territorialização das ações de saúde tem sido uma estratégia para as ações de vigilância em saúde. Essas ações acontecem em territórios definidos, que são marcados por determinadas características geográficas, demográficas e climáticas que podem incidir sobre as condições de saúde dos indivíduos. Se os técnicos inseridos no Programa Saúde da Família (PSF) e da vigilância sanitária estão mais próximos do público alvo da saúde, em função das visitas domiciliares realizadas, seria possível planejar intervenções que pudessem incluir a ação de um conjunto mais amplo de setores da administração pública. Por exemplo, a Política de Assistência Social também está sendo realizada com forte

referência nos territórios e, ainda, com foco nas ações de vigilância socioassistencial. Será que essas duas políticas têm planejado ações conjuntas nos municípios? Existem espaços institucionais que viabilizam a realização de estudos de caso coletivos de intervenções nas famílias?

Por conseguinte, a gestão intersetorial para a saúde pode ser definida como “uma relação reconhecida entre uma ou várias partes do setor, que se tenha formado para atuar em um tema visando alcançar resultados de saúde (ou resultados intermediários de saúde) de uma maneira mais efetiva, eficiente e sustentável, do que poderia alcançar o setor saúde por si só” (Who *apud* Da Costa Nobre, 2003, p. 965). Trata-se, portanto, de uma abordagem que possibilita formas mais adequadas de planejar, organizar, conduzir, gerir e avaliar as intervenções estatais. O resultado final pode ser uma maior articulação do Estado com a população, o que favorece a prática de *participatory accountability*

Se fizermos um apanhado na literatura é possível encontrar outras acepções para a intersetorialidade. Entre elas, destacam-se as seguintes: 1) articulação entre saberes e experiências para a solução dos problemas encontrados; 2) busca de complementaridade, reciprocidade e vínculo na ação; 3) nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, a fim de garantir acesso igual aos desiguais; 4) união de esforços para se conseguir melhores resultados do que se obteria trabalhando de forma isolada (Lima e Vilasboas, 2011, p. 1508).

Percebe-se, assim, que a intersetorialidade se refere a uma ação complexa e de difícil implementação, na medida em que requer a mudança de hábitos dos técnicos envolvidos nas ações. A formação profissional especializada não está habituada a agir de forma intersetorial, pois as necessidades de especialização acadêmica e as demandas do próprio mercado de trabalho tendem a levar a uma formação que se aprofunda em áreas específicas do conhecimento. Pensar problemas em conjunto pode ser uma boa alternativa para a construção comum de estratégias de planejamento intersetoriais, dado que a própria realidade é complexa e unitária, isto é, não é particionada tal como as áreas de especialização acadêmicas. O planejamento é, portanto, uma ferramenta estratégica para o estabelecimento de metas de articulação e de integração das decisões.

Existem importantes arenas na gestão da saúde, como as Comissões Intergestoras Bi/Tripartite e os Conselhos e Conferências, que poderiam funcionar como espaços de interlocução do setor com as demais áreas de políticas públicas. Isso porque pode ser comum a presença de representantes de áreas afins, como a educação e a assistência social, para o planejamento conjunto. Essa estratégia se faz muito importante se contextualizamos as dificuldades e os desafios de gestão administrativa nos vários níveis de governo, envolvendo os diferentes entes federados, para a oferta dos serviços de saúde.

As políticas públicas poderiam ter suas atuações potencializadas pela ação intersetorial, pois enfrentam desafios comuns em relação à coordenação federativa de um Estado continental como o brasileiro. Nesses termos, os avanços de determinadas áreas

poderiam ser incrementados e difundidos para outras áreas. Na Argentina, por exemplo, já existe um equipamento territorializado que oferta serviços conjuntos de três áreas de políticas públicas: educação, assistência social e saúde.

Diante desse panorama geral, a próxima seção tem como finalidade expor a percepção dos participantes da 15ª CNS acerca da intersectorialidade no setor.

3 | A PERCEPÇÃO DOS PARTICIPANTES DA 15ª CNS ACERCA DAS PRÁTICAS INTERSETORIAIS NA ÁREA DA SAÚDE

Antes de descrevermos analiticamente a percepção dos participantes da 15ª CNS, cabe ressaltar que o Regimento dessa conferência foi aprovado pela Resolução nº 500, de 12 de fevereiro de 2014, pelo Conselho Nacional de Saúde e elenca, entre os objetivos da Conferência, o fortalecimento da participação e do controle social, com ampla representação da sociedade em todas as etapas. Pode-se destacar que oito foram os eixos temáticos do evento, sendo um voltado especificamente à discussão concernente à participação social. Segundo texto orientador do referido eixo, “participação e controle social na saúde significam a corresponsabilidade entre Estado e sociedade civil na formulação, na execução, no monitoramento, no controle e na avaliação das políticas e programas de saúde” (Brasil, 2015a, p. 10). O mesmo texto também assinala os objetivos associados ao debate da temática, quais sejam: 1) fortalecer as instâncias de controle social e garantir o caráter deliberativo dos conselhos de saúde, ampliando os canais de interação com o usuário, com garantia de transparência e participação cidadã; e 2) fortalecer a articulação entre os espaços de participação social em todas as políticas públicas, com vistas ao desenvolvimento de ações intersectoriais.

O *survey* cujos resultados passamos a discutir foi realizado no âmbito da pesquisa *Controle social e tecnologias da informação: construindo uma rede de inclusão*, conduzida pelo Projeto Democracia Participativa (PRODEP), em parceria com o Conselho Nacional de Saúde. Os questionários foram aplicados ao longo da 15ª CNS, entre os dias 01 e 04 de dezembro de 2015, em Brasília. Quatrocentos e quatorze delegados participaram da pesquisa, sendo 232 (56%) do sexo feminino, 176 (42,5%) do sexo masculino e seis os respondentes que preferiram não informar. Quarenta e um (9,9%) respondentes informaram possuir entre 20 e 29 anos; 118 (28,5%), entre 30 e 39 anos; 113 (27,3%), entre 40 e 49 anos; 95 (22,9%), entre 50 e 59 anos; e 41 (9,9%), acima de 60 anos. Seis respondentes preferiram não informar a idade. No que se refere à raça, 251 (60,6%) respondentes declararam-se negros, pretos ou pardos; 125 (30,2%), brancos; 15 (3,6%), amarelos; e 8 (1,9%), indígenas. Sete respondentes afirmaram possuir outra raça e oito optaram por não responder ou afirmaram não saber. A tabela 1 destaca a escolaridade dos respondentes.

Escolaridade	Percentual
1º a 4º série do ensino fundamental	2
5º a 8º série do ensino fundamental não concluídas	1,2
5º a 8º série do ensino fundamental concluídas	0,2
Ensino médio completo (antigos 1º ao 3º do 2º grau)	21,7
Ensino médio incompleto (antigos 1º ao 3º do 2º grau)	3,4
Superior completo ou incompleto	38,6
Pós-graduação	30,9
NS / NR	2

Tabela 1 – Escolaridade dos respondentes

Fonte: Dados da pesquisa *Controle social e tecnologias da informação: construindo uma rede de inclusão*.

Elaboração própria.

Um pequeno número de respondentes possui apenas a primeira parte do ensino fundamental concluído (2%). Também é reduzido o número de respondentes com apenas a segunda parte do ensino fundamental incompleta (1,2%) ou concluída (0,2%). O ensino médio incompleto é a escolaridade de 2,4% dos respondentes, ao passo que sua conclusão corresponde à escolaridade de 21,7% dos respondentes. A maior parte dos respondentes possui ensino superior completo ou incompleto (38,6%) ou pós-graduação (30,9%). A tabela 2, por sua vez, apresenta a renda mensal familiar dos respondentes.

Renda	Percentual
A única renda familiar provém de benefícios sociais inferiores a um salário mínimo	0,2
Até 01 salário mínimo (até R\$788,00)	7,0
Mais de 01 até 02 salários (de R\$ 788,01 a R\$ 1576,00)	13,8
Mais de 02 até 04 salários (de R\$ 1576,01 a R\$ 3152,00)	21,5
Mais de 04 até 06 salários (de R\$ 3152,01 a R\$ 4.728,00)	21,3
Mais de 06 até 10 salários (de R\$ 4.728,01 a R\$ 7.880,00)	15,0
Mais de 10 até 15 salários (de R\$ 7.880,01 a R\$ 11.820,00)	10,6
Mais de 15 salários até 20 salários (de R\$ 11.820,01 a R\$ 15.760,00)	3,6
Mais de 20 até 30 salários (de R\$ 15.760,01 a R\$ 23.640,00)	2,9
Mais de 30 salários (mais de R\$ 23.640,01)	0,5
NR	3,6

Tabela 2 – Renda mensal familiar dos respondentes

Fonte: Dados da pesquisa *Controle social e tecnologias da informação: construindo uma rede de inclusão*.

Elaboração própria.

O maior percentual relativo à renda mensal familiar dos respondentes refere-se à faixa de dois a quatro salários mínimos (21,5%). Deve-se registrar também que 21,3% dos

respondentes indicaram a faixa de 4 a 6 salários mínimos. Além disso, 10,6% indicaram possuir uma renda entre 10 e 15 salários mínimos, ao passo que 7% afirmaram contar com uma renda mensal familiar inferior a um salário mínimo.

Com o objetivo de aferir a trajetória efetiva de participação dos delegados da 15ª CNS em conferências de outras áreas de políticas públicas, os respondentes foram questionados sobre o histórico de participação em cada uma das diferentes etapas das conferências. Entre os 414 respondentes, 327 (79%) afirmaram que já participaram de conferência de outra temática de política pública. A tabela 3 apresenta o percentual de participação em cada uma das conferências listadas. Observa-se um percentual mais expressivo de participação nas etapas municipais, principalmente nas Conferências de Assistência Social (40,3%), Criança e Adolescente (28,3%), Políticas para Mulheres (25,4%), Educação (25,1%) e Cidades (22%). Como seria possível de se esperar, o percentual é menor nas etapas regionais, estaduais e nacional, em função dos filtros que se estabelecem no processo, uma vez que, nessas etapas, participam apenas os delegados eleitos. O elevado percentual de participação dos delegados da 15ª CNS em conferências de outras áreas temáticas de políticas pode indicar que, na prática, os atores já estejam exercendo uma ação *intersectorial* que os coloca em contato com diversas áreas de políticas públicas.

Áreas	Etapa				
	Municipal	Regional	Estadual	Nacional	Livre
Assistência Social	40,3	5,3	15,2	3,9	1
Comunicação	6,8	1	3,1	2,2	0,7
Cultura	19,3	1,2	6,5	1,9	0,7
Cidades	22	3,9	10,6	4,3	1
Direitos Humanos	17,9	2,9	11,6	3,4	0,7
Direitos da Pessoa com Deficiência	18,8	1,4	8,7	2,4	0,5
Educação	25,1	1,7	10,1	2,9	0,2
Esportes	7,7	0,5	2,7	1,7	0,5
Igualdade Racial	13,8	1,7	8,2	4,1	0,5
Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	9,9	1,2	7,5	3,4	1,4
Juventude	19,3	1,9	8,9	2,7	0,2
Política para mulheres	25,4	2,7	13,5	6	1,4
Saúde Indígena	5,8	2,2	5,1	2,7	0,5
Saúde Mental	23,4	2,2	11,4	5,1	0,2
Segurança Alimentar e Nutricional	16,7	1,9	8,7	3,4	0,7
Segurança Pública	13,8	1,7	6,3	0,7	1,2
Criança e Adolescente	28,3	3,1	11,6	2,2	1,2

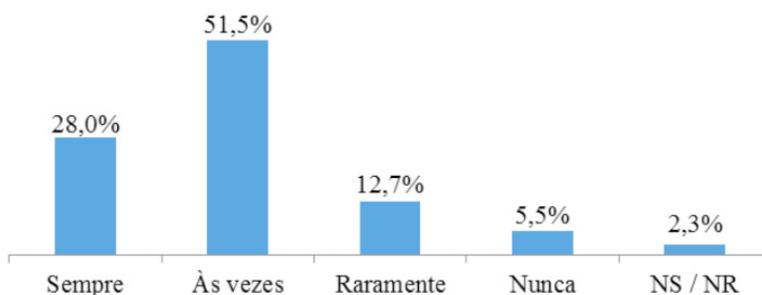
Tabela 3 – Percentual de participação em etapas de Conferências de outras temáticas de políticas públicas

Fonte: Dados da pesquisa *Controle social e tecnologias da informação: construindo uma rede de inclusão*.

Elaboração própria.

Os dados revelam, assim, que existe uma tendência à gestão intersetorial na saúde, particularmente quando se trata de serviços e ações locais, o que reforça as diretrizes de regionalização e territorialização. A maior adesão às etapas iniciais das conferências indica que os cidadãos buscam participar e influenciar os processos decisórios que perpassam as diferentes áreas às quais acessam com certa frequência como saúde, assistência social, educação, criança e adolescente, dentre outros. A proximidade com o cotidiano dos serviços e o trânsito entre os setores de políticas públicas permitem aos cidadãos opinarem, deliberarem e exercerem controle sobre as ações e os programas que são entregues à população. Podemos perceber, portanto, que o controle social exercido no nível local é, em alguma medida, defendido nas outras etapas das conferências, de forma que as demandas prioritárias acabam entrando nos planos e metas da saúde. Corrobora-se, nesse sentido, o argumento de que práticas da *participatory accountability* tendem a pressionar as decisões e as pactuações nacionais, de modo que essas considerem e incorporem as demandas locais e regionais, no intuito de reduzir as desigualdades territoriais.

As reflexões sobre a intersetorialidade na área da saúde sugerem também indagações sobre o possível impacto e/ou incidências das deliberações provenientes das conferências nacionais de saúde nas demais áreas de políticas públicas. No intuito de se buscar investigar a percepção dos atores da política de saúde presentes na conferência acerca dessa temática, eles foram estimulados a responder se as propostas das conferências setoriais têm interferido em políticas de outras áreas. Os respondentes posicionaram-se como mostra o gráfico 1.



Nota: Questão aplicada a 346 respondentes (e não aos 414 participantes da 15ª CNS que compuseram a amostra), visto que a seção do questionário "Participação nas Conferências" só foi aplicada àqueles que afirmaram ter algum histórico de participação nesse instrumento.

Gráfico 1 – Percepção acerca da interferência das conferências setoriais em políticas de outras áreas

Fonte: Dados da pesquisa *Controle social e tecnologias da informação: construindo uma rede de inclusão*.

Elaboração própria.

Observa-se que 28% dos entrevistados indicaram que as deliberações das conferências setoriais sempre interferem nas decisões de outras áreas de políticas. A maioria dos entrevistados (51,5%) indicou que *às vezes* as deliberações de conferências setoriais incidem em políticas de outras áreas. *Raramente* foi a opção assinalada por 12,7% dos participantes e 5,5% deles indicam que *nunca* ocorre este tipo de interferência. Conclui-se, portanto, que existe uma alta probabilidade de que as deliberações das conferências setoriais incidam sobre outras áreas de políticas, bastando observar a soma daqueles respondentes que assinalaram *sempre e às vezes* como opção de resposta.

Novamente, corrobora-se o direcionamento para a gestão intersetorial na saúde, visto que as decisões deliberadas nessa instituição participativa, que é fundamental ao funcionamento do sistema, apontam para um atendimento mais global aos sujeitos que procuram os serviços públicos. As áreas citadas na tabela 3 são transversais aos serviços e programas que compõem o SUS e, nesse sentido, as decisões tomadas em quaisquer outras políticas públicas afetam, em maior ou menor proporção, os atendimentos realizados à população, especialmente, no nível local, onde há maior proximidade do cidadão aos equipamentos públicos. A gestão intersetorial associada a *participatory accountability* permitem práticas mais apropriadas à realidade brasileira, com a proposta de fortalecimento e democratização de acesso ao SUS e a outras políticas públicas.

Todos os respondentes que apresentaram as respostas *sempre, às vezes e raramente* à indagação acerca da interferência das propostas das conferências setoriais em políticas de outras áreas foram questionados sobre o que revelaria essa constatação. A análise da tabela 4 sugere, como fortemente indicada pelos respondentes, a *necessidade de criação de instâncias intersetoriais de mediação entre as conferências*, pois 47,7% deles entendem que essa seria a alternativa mais plausível frente à constatação de que há incidências das deliberações das conferências setoriais sobre outras áreas de políticas. A segunda opção mais mencionada pelos respondentes (32,7%) é a de que a interferência seria *um ponto forte do funcionamento das conferências*. Por outro lado, 11,9% dos respondentes indicaram ser a interferência um *problema inevitável em sociedades complexas*. Apenas 3,4% entendem que a interferência seria *uma expansão perigosa do escopo decisório da atuação de algumas conferências*. Portanto, na visão de 80,4% dos respondentes, a interferência das propostas das conferências em políticas de outras áreas é vista como possibilidade de se fortalecer o próprio papel das conferências e/ou de criar instâncias capazes de mediar a interação entre as diversas áreas de políticas setoriais.

Percepção	Percentual
Uma expansão perigosa do escopo decisório da atuação de algumas conferências	3,4
A necessidade de instâncias intersetoriais de mediação entre as conferências	47,7
Um problema inevitável em sociedades complexas	11,9
Um ponto forte do funcionamento das conferências	32,7
NS	4,3

Nota: Questão aplicada a 327 respondentes (e não aos 414 participantes da 15ª CNS que compuseram a amostra), não sendo aplicada: 1) aos 68 respondentes que afirmaram que estavam participando pela primeira vez de uma Conferência na área da saúde e que não participaram de Conferência de outra temática de política pública; 2) e também aos 19 respondentes que afirmaram que as propostas das Conferências nunca interferem em políticas de outras áreas.

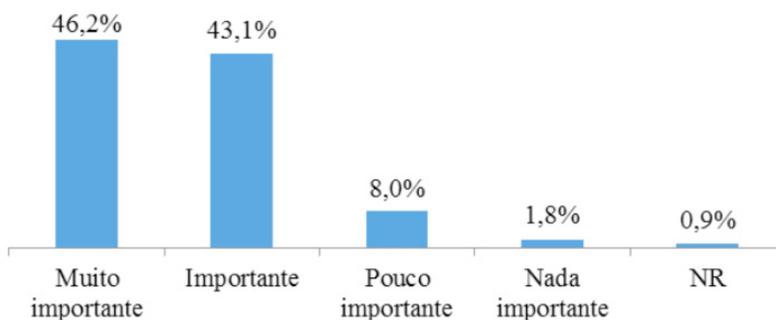
Tabela 4 – Percepção acerca da interferência das propostas das Conferências setoriais em políticas de outras áreas

Fonte: Dados da pesquisa *Controle social e tecnologias da informação: construindo uma rede de inclusão*.

Elaboração própria.

Os dados revelam que os delegados participantes da pesquisa apontam a relevância da gestão intersetorial no que diz respeito à organização do atendimento aos usuários de distintas políticas públicas. A transversalidade das ações entre o setor de saúde com os demais setores é essencial para o estabelecimento do plano terapêutico, bem como da (re) inserção social do usuário desses serviços. Essa proposta de uma instância intersetorial dentro das conferências de distintas políticas públicas articularia as principais decisões deliberadas com impacto direto sobre o atendimento e o acompanhamento dos usuários.

Outra questão do *survey* sinaliza a importância atribuída pelos respondentes à perspectiva intersetorial. O gráfico 2 mostra como os delegados posicionaram-se quando indagados acerca de algumas possibilidades de aperfeiçoamento do método de composição das conferências de saúde, avaliando a opção de *atrair pessoas que têm histórico de participação em outras áreas de políticas públicas*. É possível observar que 46,2% e 43,1%, respectivamente, consideraram essa possibilidade *muito importante e importante*.



Nota: Questão aplicada a 225 respondentes (e não aos 414 participantes da 15ª CNS que compuseram a amostra), não sendo aplicada: 1) aos 68 respondentes que afirmaram que estavam participando pela primeira vez de uma Conferência na área da saúde e que não participaram de Conferência de outra temática de política pública; 2) e também aos 121 respondentes que afirmaram que a atual composição das Conferências de Saúde reflete plenamente os diferentes interesses e opiniões presentes na sociedade.

Gráfico 2 – Percepção acerca importância de atrair pessoas que têm histórico de participação em outras áreas de políticas públicas

Fonte: Dados da pesquisa *Controle social e tecnologias da informação: construindo uma rede de inclusão*.

Elaboração própria.

Por fim, destacamos o potencial da intersectorialidade advindo da participação dos atores sociais e políticos em diferentes conselhos de políticas públicas. Observa-se que, entre os 414 respondentes, 264 (63,8%) afirmaram que, nos últimos dois anos, participaram de algum conselho de política pública. A tabela 5 apresenta a frequência com que os conselhos foram citados. É importante observar que foram citadas 340 participações em conselhos, uma vez que cada respondente pôde apresentar mais de uma resposta. De um modo geral, verifica-se uma participação muito concentrada na saúde, com percentuais bem menos expressivos nas políticas de assistência social e de políticas para as mulheres. No entanto, ainda assim, a participação em distintos conselhos pode ser um indicativo de intersectorialidade.

Conselho de política pública	Frequência
Saúde	231
Assistência social	16
Política para as mulheres	14
Idoso	6
Educação	6
Criança e Adolescente	5
Segurança alimentar	5
Segurança	5
Pessoa com deficiência	4
Juventude	4
Outros*	44

Nota: * Na categoria Outros estão incluídas todas as respostas que foram citadas três vezes ou menos. São elas: Cidades (3); Cultura (3); Igualdade racial (3); Meio ambiente (3); LGBT (2); Gestão de políticas públicas (2); Conselho Gestor (2); Conselho Tutelar (2); Gestão participativa (1); Direitos humanos (1); Desenvolvimento econômico (1); Habitação (1); Previdência (1); Saúde indígena (1); Orçamento participativo (1); Controle social (1); FUNDEB (1); Política urbana (1); Merenda (1); Conselho de Direitos (1); Conselho de Zoneamento da Mata Agrícola (1); Conselho Distrital de Salvador (1); Conselho Municipal de Araucária (1); CCP/CJR/CUS (1); Centro Acadêmico (1); CCA (1); Centros de Referências Especializados em Saúde do Trabalhador (1); Comitê de População de Rua (1); Farmacêutica (1); MOPS (1); Perseu Abramo (1); Radiologia (1).

Tabela 5 – Participação em conselhos de políticas públicas, nos últimos dois anos

Fonte: Dados da pesquisa *Controle social e tecnologias da informação: construindo uma rede de inclusão*.

Elaboração própria.

Aqui chamamos a atenção para o controle social exercido pelos cidadãos por meio dos conselhos de distintas políticas públicas. A participação nos conselhos permite maior controle sobre as ações pactuadas nos planos de saúde e demais setores. Como possuem caráter consultivo e deliberativo, os conselhos também podem emitir Resoluções que normatizam as deliberações realizadas em outras arenas participativas. Reforçamos, novamente, a influência da *accountability* como um mecanismo indutor para a gestão mais participativa do SUS.

A análise dos resultados do *survey* indica a presença expressiva de uma gestão mais intersetorial na área da saúde. Destaca-se, no entanto, certa informalidade nas práticas intersetoriais e uma atuação dos atores da saúde em outras áreas de políticas públicas, o que indica a existência de incentivos para a atuação dos atores em outras arenas de políticas públicas. De alguma forma, portanto, os atores da saúde estão transitando por outras áreas de políticas, com percentuais bem expressivos em áreas como Assistência Social e Criança e Adolescente. A presença dessas áreas pode ser um indicativo da proximidade dos problemas comuns entre elas, que levam os atores a atuar conjuntamente.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos perceber na apresentação descritiva dos dados acerca da intersetorialidade, o setor de saúde tem pautado suas ações nos últimos vinte e cinco anos em articulação com outros setores de políticas públicas, particularmente na área de assistência social. Os resultados obtidos, a partir da percepção dos participantes da 15ª CNS, corroboram os argumentos defendidos na literatura no que se refere à intersetorialidade.

A conformação de uma gestão intersetorial propiciou o fortalecimento das práticas em saúde, gerando um atendimento mais universal e global dos cidadãos que procuram os serviços desse setor. O “olhar” atento dos técnicos e a participação dos atores sociais nos processos decisórios do sistema, seja via conselhos, seja via conferências, possibilitaram maior articulação com os serviços prestados por outras áreas de políticas públicas no território em que a família está adscrita.

A ampliação do conceito de saúde, conforme indicado pela literatura, e o novo desenho institucional preconizado pelo SUS via territorialização e municipalização também influenciaram a organização de ações intersetoriais. As deliberações relacionadas à intersetorialidade incidem sobre os planos de saúde e compõem importantes protocolos para encaminhamentos a outros serviços públicos. A lógica de intervenção é pactuada entre os interessados, ou seja, usuários, prestadores de serviços ou gestores e técnicos de saúde. Por fim, o acompanhamento passou a ser realizado no território, o que fortaleceu a promoção e prevenção da saúde e de outras vulnerabilidades sociais. A articulação entre técnicos de diferentes serviços e sociedade civil constitui-se como um dos avanços alcançados pelas práticas intersetoriais.

A análise da percepção dos respondentes nos sugere a existência de um conjunto de mecanismos formais e informais propiciadores de práticas intersetoriais entre os diversos atores da política de saúde. Trata-se, portanto, de ações que têm se desenvolvido, de alguma maneira, pelos próprios atores e instituições. Seria possível, no entanto, potencializar essas ações por meio de incentivos institucionais que pudessem formalizar espaços de encontro corriqueiros e sistemáticos entre os técnicos dos diversos setores da administração pública. Outra alternativa seria a potencialização de ações no interior daqueles espaços já existentes, principalmente aqueles que realizam o planejamento das ações em saúde.

REFERÊNCIAS

AKERMAN, Marco; FEUERWERKER, Laura. Estou me formando (ou eu me formei) e quero trabalhar: que oportunidades o sistema de saúde me oferece na saúde coletiva? Onde posso atuar e que competências preciso desenvolver? In: CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa; MINAYO, Maria Cecília de Souza; AKERMAN, Marco; JÚNIOR, Marcos Drumond; CARVALHO, Yara Maria de (orgs.). **Tratado de saúde coletiva**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006. cap. 6, p. 171-188.

AVRITZER, Leonardo. **The Two Faces of Institutional Innovation**: Promises and Limits of Democratic Participation in Latin America. Northampton/Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.

BODSTEIN, Regina. Atenção básica na agenda da saúde. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 7, n. 3, p. 401-412, 2002.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Documento Orientador de apoio aos debates da 15ª Conferência Nacional de Saúde** (2015a). Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/web_15cns/docs/05mai15_Documento_Orientador_15CNS.pdf. Acesso em: 21 jun. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 500, de 12 de fevereiro de 2015** (2015b). Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/web_15cns/docs/Reso_500.pdf. Acesso em: 21 jun. 2016.

DA COSTA NOBRE, Leticia Coelho. Trabalho de crianças e adolescentes: os desafios da intersectorialidade e o papel do Sistema Único de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 4, p. 963-971, 2003.

DO NASCIMENTO, Sueli. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**, n. 101, p. 95-230, 2010.

FIORATI, Regina Célia *et al.* População em vulnerabilidade, intersectorialidade e cidadania: articulando saberes e ações. **Saúde e Sociedade**, v. 23, n. 4, p. 1458-1470, 2014.

JUNGES, José Roque *et al.* Processo de trabalho no Programa saúde da família: atravessamentos e transversalidades. **Rev. Esc. Enferm. USP**, v. 43, n. 4, p. 937-944, 2009.

LIMA, Elvira Caires de; VILASBÔAS, Ana Luiza Queiroz. Implantação das ações intersectoriais de mobilização social para o controle da dengue na Bahia, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, v. 27, n. 8, p. 1507-1519, 2011.

LIMA, Elvira Caires de; Vilasbôas, Ana Luiza Queiroz. Implantação das ações intersectoriais de mobilização social para o controle da dengue na Bahia, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, v. 27, n. 8, p. 1507-1519, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability and new poliarchies. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (eds.) **Controlando la política**. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas, 2002.

PAIM, Jairnilsom Silva. Políticas de descentralização e atenção primária à saúde. In: ROUQUAYROL, Maria Zélia; ALMEIDA FILHO, Naomar de. **Epidemiologia e Saúde**. 5. ed. Rio de Janeiro: MEDSI, 1999.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (eds.). **Controlando la política**: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas, 2002.

VASCONCELOS, Cipriano Maia de *et al.* O sistema único de saúde. **Saúde em debate**, v. 170, p. 531-562, 2006.

CAPÍTULO 11

A OFENSIVA EMPRESARIAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA: METAMORFOSES DO “TERCEIRO SETOR”

Data de aceite: 01/02/2021

Data de submissão: 30/10/2020

Adelaide Ferreira Coutinho

UFMA

São Luís, MA

<http://lattes.cnpq.br/7669609818359285>

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo continuar o empreendimento de análise crítica acerca do fenômeno a que se tem estudado – “terceiro setor”/Organizações Não-Governamentais (ONGs), pobreza e educação básica –, desde 2005. Hoje, esse objeto se atualizou em suas múltiplas determinações devido o curso dos acontecimentos histórico-sociais no Brasil e no mundo. Para desvelar esse objeto de estudo adota-se o referencial da dialética marxista, por permitir que se apreendam as contradições e se apontem alternativas de transformação. A atualidade desse debate se explica pelo processo de intensificação das relações sociais capitalistas, estas que deram origem ao fenômeno “terceiro setor”/ONGs.

PALAVRAS-CHAVE: Educação. Educação Básica. “Terceiro Setor”.

ABSTRACT: This article aims to continue the critical analysis about the phenomenon – “third sector”/Non-Governmental Organizations (NGOs), poverty and basic schooling – since 2005. Nowadays, this object has been mordenized in its multiple purposes due to the historic-

cultural events which have happend in Brazil and worldwide. Thus, this study embraces the marxist dialectics, for it enables us to comprehend the contradictions and appoint alternatives for change. This debate’s currentness is supported by the process of capitalist social relations, which have led to the “third sector”/NGOs” phenomenon.

KEYWORDS: Education. Basic Schooling. “Third Sector”.

1 | INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo continuar o empreendimento de análise crítica acerca do fenômeno a que se tem estudado – ONGs/“terceiro setor”, pobreza e educação básica – inclusive como objeto de tese de doutoramento apresentada em 2005. Hoje, esse objeto se atualizou em suas múltiplas determinações em virtude do curso dos acontecimentos histórico-sociais, dos últimos dez anos, no Brasil.

Ressalva-se que o contexto atual explicita a metamorfose das tradicionais ONGs e demais organizações sem fins lucrativos do “terceiro setor”, sob a propriedade e/ou controle do capital nas suas diversas denominações (industrial, comercial, financeiro, serviços), nacional e internacional. Essas organizações, em sua maioria, se tornaram um pool de ONGs numa grande rede, a exemplo do Todos pela Educação, e têm assumido formas distintas de controle político-ideológico e econômico sobre a

educação pública, implicando contrarreformas substanciais no currículo, e na gestão e na formação de professores.

O “terceiro setor” em conformidade com a correlação de forças políticas favoráveis a “nova direita”, hoje, está mais atuante na reforma empresarial da educação básica brasileira, implicando a necessidade de organização e luta em defesa da escola pública de gestão pública conforme apregoa Freitas (2018) em seu livro *A Reforma Empresarial da Educação: nova direita, velhas ideias*.

Antecipa-se que essa realidade não está isolada do movimento-mundo que tem levado a retrocessos, no âmbito das conquistas sociais mais prementes à classe trabalhadora, entre estas o trabalho e a educação, por conta do modelo neoliberal. Essa realidade reque intervenção consistente uma vez que a exclusão social aumenta em níveis alarmantes, ameaça que vem atingindo grandes frações da classe trabalhadora até recentemente integradas ao padrão de desenvolvimento vigente com babe no pleno emprego e acesso aos bens públicos.

2 | ALGUNS ELEMENTOS CONJUNTURAIS

Desde a década de 80, do século passado, está em curso a intensificação de um exército de marginalizados, criando uma classe de novos excluídos a somar-se com os já situados abaixo da linha de pobreza ou pobreza extrema mundialmente. Esses sujeitos ora são atendidos pelo Estado por meio de programas mínimos no âmbito das políticas sociais e, ora, são assistidos pela beneficência programada do “terceiro setor” e suas organizações sem fins lucrativos e não estatais, entre as quais as ONGs.

Os estudos de Dupas (1998) apontaram que as recentes transformações socioeconômicas geraram uma massa de pessoas supérfluas ao sistema de produção e redirecionou o foco das discussões sobre problemas sociais (educação, saúde, lazer, moradia etc.) para a necessidade de inserção social no mercado de trabalho, porque se antes a grande preocupação era com as condições de exploração nas quais a inserção se dava por relações de exploração, agora ela se tornara a dificuldade de homens e mulheres para encontrar essas mesmas formas de inserção social, quaisquer sejam elas, inclusive em situações de trabalho semelhante a escravidão, porque o capitalismo mundializado implicou

Modificações ocorridas no seio das cadeias produtivas globais alteram de modo decisivo a forma como os países e os agentes econômicos relacionam-se entre si, apropriam-se da riqueza, alteram o mapa da produção mundial, a demanda por trabalho e a força relativa dos diversos grupos de trabalhadores. A ampla fragmentação do processo produtivo, a progressiva fragilização das fronteiras nacionais e a flexibilização dos transportes geraram uma alteração nos padrões de produção, nos sistemas de gestão e na forma de utilização da mão-de-obra (DUPAS, 1998, p.130).

Isso tem colocado para as esquerdas, de alguma forma, a necessidade de formularem novas concepções acerca dos problemas sociais e requalificarem a sua luta política em defesa dos direitos sociais e do trabalho, inclusive porque se assiste ao ataque, de todos os lados (mercado, Estado, organizações empresariais, organismos internacionais), aos movimentos sociais e sindicais do campo democrático. Esses têm perdido uma de suas principais bandeiras – a crítica ao sistema de exploração capitalista – não que se tenha conquistado relações de trabalho mais humanas e direitos igualitários, mas, porque aqueles que estão na informalidade ou sem qualquer possibilidade de inserção no sistema formal de produção, estão sendo impelidos a aceitarem o subemprego.

Os problemas enfrentados pelos países centrais são insignificantes se comparados aos efeitos da nova lógica das cadeias produtivas nos países em desenvolvimento. Nestes, a renda está diretamente associada ao trabalho, já que quase inexistem políticas de *welfare*. Assim, como lembra o Banco Mundial (1997) em seu último Relatório 'o pobre não pode se permitir estar desempregado; ele é obrigado a aceitar o subemprego' (DUPAS, 1998, p.132).

Essa realidade se agrava quando se deixa de perceber o contexto da luta de classes e da centralidade ontológica do trabalho na formação humana, adotando-se a visão liberal (neoliberal) da “nova direita” no trato da questão social, tornando a todos, indistintamente, “cidadãos-clientes” e elegendo o mercado como ente mediador de todas as relações sociais.

Em resposta as desigualdades daquela relação mercadológica surgem movimentos sociais e sindicais de resultados, fragmentados nas diversas identidades de classe trabalhadora ou do Ser Social. Essas organizações da sociedade civil deixam de antevê que todos os que são trabalhadores explorados, pobres, oprimidos, excluídos estão incluídos na mesma equação social formulada na unidade entre exploração, concentração de riqueza, desigualdade, pobreza, violência e Estado autoritário. Esse receituário perverso se expressa e se desenvolve implacavelmente no sistema societário sob o capital, no Brasil e no mundo, porém, em nosso país se apresenta uma das faces mais perversas desse fenômeno, trata-se do modelo político arbitrário e conservador que chegou a gestão do Estado.

A resistência está fragmentada e sem direção política. Por um lado, observa-se que alguns destes movimentos sociais são criminalizados, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e do movimento docente, do outro, se proíbem que a sociedade participe do processo político de elaboração e execução das políticas sociais, ao tempo em que crescem as “redes” de organizações empresariais da “nova direita”, a ressuscitar as velhas ideias autoritárias e conservadoras que se achavam esquecidas no baú da história recente, associando-se a nova onda neoliberalizante, pela retomada do liberalismo econômico, na política brasileira (BERRINGER, 2015).

Nesse sentido, ao se pretender refletir sobre a política educacional, especialmente

as políticas para a educação básica, devemos nos reportar aos “movimentos sociais clássicos” e “lutas sociais classistas” ou aos “novos movimentos sociais”, ao “terceiro setor”/ ONGs, a “sociedade civil” ou a “mobilização social” empresarial por meio da “nova direita”?

3 I NOVOS MOVIMENTOS, NOVAS OFENSIVAS

É importante recordar que os movimentos sociais são uma organização com caráter formal político, de duração estável e são constituídos pelos sujeitos da reivindicação e não por entes estranhos à causa. Assim, não podem se reduzir a mera atividade pontual ou mobilização social específica e temporária, pois estas últimas esgotam, assim que se atinja o seu objetivo focalizado. No primeiro campo (movimentos estáveis) encontram-se os sujeitos coletivos da resistência organizada ao capital. Pode-se exemplificar esse contexto com a questão da luta pela reforma agrária e contra às políticas neoliberais liderada pelo MST, pelos movimentos indígenas, quilombolas e extrativistas, tendo em vista a reforma agrária, a preservação ambiental, a demarcação e titulação das terras dos povos originários (indígenas, quilombolas etc.); a demarcação e preservação das reservas extrativistas e de biodiversidade; a luta sindical e a resistência dos trabalhadores e sindicatos progressistas aos processos de reestruturação capitalista e as contrarreformas das políticas públicas defendidas pelo neoliberalismo e sua política de “Estado mínimo”; a defesa da educação pública, com gestão pública e qualidade social almejada pelo Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES/SN), este que historicamente vem denunciando e resistindo quanto a intensificação do desmonte do setor público-estatal, ante as “novas relações” entre capital e trabalho e seus efeitos sobre a educação, a ciência, a tecnologia e a formação humana. Registra-se, também, a militância de intelectuais e pesquisadores (lutadores do povo) a produzir conhecimentos e realizar debates primordiais a que se entenda a profundidade do papel da Política e do Estado bem como da Sociedade Civil nas elaboração e aprovação das políticas públicas; na defesa dos direitos humanos fundamentais os quais vêm sendo subtraídos sob a gestão do Estado Capitalista no Brasil (quase sempre em associação e consentimento ao capital internacional).

No segundo campo estão as manifestações sazonais (mobilizações sociais), sem uma direção política consistente e, predominantemente, incentivados ao sabor midiático da causa em luta. Podem-se incluir nesse âmbito alguns dos denominados Novos Movimentos Sociais que surgiram como complemento ou alternativa aos movimentos sociais classistas (de lutas sindicais, por exemplo) mas que têm se configurado como portadores de uma sociabilidade mais próxima do “terceiro setor”, sob o ponto de vista ideológico e de concepção da luta, uma vez que não está no seu horizonte a contestação do poder do capital sobre o trabalho, mas a realização de parcerias e diálogos, participação em conselhos e representações no âmbito da gestão das políticas públicas; declaram-se fomentadores de empoderamento, empregabilidade e de formação de redes de diálogos,

todos estes de grande apelo midiático e, geralmente, interessantes ao grande capital. Esses ditos “novos movimentos” se caracterizam muito mais pelo discurso, representação social, identidade cultural (raça, gênero, religião, etnia, sexualidade, ecologia) e pela defesa de seus interesses no âmbito das políticas como educação, saúde, moradia transporte, meio ambiente etc., sendo, por vezes, hostis às causas primordiais dos que dizem defender.

Para Montaño e Duriguetto (2011), o contexto de 1990, a partir da resistência contra as privatizações e os programas de ajuste estrutural, esses novos movimentos sociais ativaram a luta de classes e sociais, mas por dentro da ordem instituída, sem saírem dos marcos das condições contemporâneas de dominação e exploração, ou seja, sem pretenderem superar radicalmente as condições objetivas que implicara nas suas lutas “acabou por ser funcional ao processo de fortalecimento da hegemonia do capital e da ideologia neoliberal” (2011, p.296). Os mesmos autores reconhecem que há um incremento da resistência e da luta popular na América Latina, que abarca as mais diversas formas de protesto social – greves, interrupção de ruas e avenidas, piquetes, construção de redes nacionais, continentais e mundiais de movimentos populares, ações dirigidas contra a Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e demais instituições que representam os interesses imperialistas.

Mas, percebe-se que esse sentido da luta social está a merecer a adesão de parte dos Novos Movimentos Sociais e dos intelectuais ao seu dispor a fazer a luta contra as políticas do Estado associado e representativo dos interesses da classe hegemônica e de suas frações; partidário da contrainformação a predominar no universo da grande mídia empresarial e capitalista; da ofensiva de setores conservadores religiosos e de politiquieiros de plantão que têm se apresentado como o “novo” da velha política, numa onda de (neo) conservadorismo e de estímulo a antipolítica e a violência programada.

Por sua vez, as ONGs são organizações formais nacionais, regionais e internacionais cujos objetivos são determinados de acordo com a meta a atingir e (se constituem por interesses alheios aos seus agentes e proprietários), geralmente, são organizadas por sujeitos remunerados para as finalidades a que foram criadas, sustentadas por voluntários, ainda, são financiados pelo Estado, por empresários e por outras ONGs e organizações mundiais identificadas por “terceiro setor”, este que se coloca como contraponto ao Estado e ao Mercado pela condição pública não-estatal e não lucrativa.

Portanto, pode-se afirmar que esse novo sentido de organização social na luta por direitos sociais dados pelo “terceiro setor” e por grande parte dos Novos Movimentos Sociais passam à margem do debate acerca da determinação principal dos problemas tratados: as relações sociais capitalistas e as condições sociais de sua reprodução que devem ser superadas. Assim, é comum verificar-se que essas organizações deslocam a causa mesma do problema e se prendem às facilidades da aparência imediata do fenômeno (implica não fazerem as mediações necessárias para que possam chegar ao âmago desses fenômenos) (COUTINHO, 2008).

Há grande tendência de o “terceiro setor/ONGs” continuarem colocando as condições sociais mais gerais, no âmbito das políticas sociais, deslocando-as do viés político-econômico para fortalecerem as políticas focalizadas e sazonais; o voluntariado e responsabilidade social empresarial; as políticas de mínimos sociais e de doações da beneficência programada.

Outra característica ou metamorfose desse “terceiro setor” é o estímulo a injeção capitaneada do empresariado e de organismos internacionais e seus think tanks (em associação/parceria) na gestão da coisa pública, uma vez que criaram verdadeiras redes interligadas de ONGs e de outras entidades “não lucrativas e não estatais” as quais têm implicado na adoção das referências empresariais na gestão das políticas sociais, em especial, na educação e saúde. Vem-se notando um sistema de *accountability* ou responsabilização social a ganhar os espaços públicos com receituários privatistas, concorrenciais e neogerenciais. Ressalva-se, ainda, o fato de comumente tais organizações se dizerem apartidárias; (anti)Estado e (anti)mercado porque não vislumbram, em tese, esse poder estatal e nem o lucro e, para além desse discurso, ganha status importante suas declarações sobre a “ética”, a “moral”, a “família” como se a sociabilidade capitalista não apostasse na destruição desse tripé, para poder continuar dominando e explorando. Mas, nas últimas décadas, elas vêm ganhando o aplauso dos mais crentes no “conto de fadas” da globalização e das concepções pós-modernas de mundo, conforme assegura Harvey (2015). Fato, também, constatado por Ghon (apud MONTAÑO; DURIGUETO, 2011, p.304).

Mobilizações coletivas centradas mais em questões éticas e morais, derivadas de reações “à violência e a corrupção na vida política nacional” do que sobre a raiz dos problemas: a desigualdade social produzida pela concentração de riquezas e exploração capitalista. Mobilizações que “partem de um chamamento à consciência individual das pessoas e elas, usualmente, têm se apresentado mais como “Campanhas” do que como movimentos sociais”

A luta, então, ganha muito mais a virtualidade (no sentido da comunicação virtual e da mobilização e participação) de um discurso jogado ao vento, pois não é mais necessário marchar/lutar por um objetivo profundo de transformação social; no máximo, fazem-se movimentos festivos, por vezes com ondas caricatas, que pouco atinge os alicerces dos Senhores do Capital, porque estes não param de marchar contra os ganhos históricos da classe trabalhadora.

Portanto, determinadas formas de organização e lutas têm servido muito mais à divisão social dos que deveriam estar unidos por uma causa maior: destruir o capitalismo e instituir a sociedade livre e emancipada. Nesses aspectos, concorda-se com os estudos de Montañó e Duriguetto em que reiteradamente afirmam que as atuais características dessas formas organizativas, no campo das lutas sociais,

Acabou por ser funcional ao processo de fortalecimento da hegemonia do capital e da ideologia neoliberal, porque, ainda que façam movimentos reivindicatórios, a contestação não consegue ganhar ares de emancipação humana na perspectiva de radicalizar na construção de uma sociabilidade anticapitalista (2011, p. 266).

Nota-se, de há muito, um processo intenso de fragmentação do Ser pelas diversas “identidades” a eles atribuídas, quase ocultando a dimensão de unidade do Ser Social – o Humano. Num mesmo sujeitos é possível identificar-se diversas pautas sociais (NMS) e diversas identidades, a serem disputados pelo “terceiro setor” ou a criarem forma em mais um novo movimento, ou fragmento para ser mais forte na crítica necessária, inclusive ao momento vivido, de intensa intolerância, agressividade, violência, descrença na política e tantos outros.

Veja-se que todo esse contexto atual tem seus responsáveis históricos e não cabe aqui apontá-los, mas a história sempre promove um júri implacável e a falta de se fazer reflexões profundamente críticas e de se crer e fazer política com “P” maiúsculo. Pena que os condenados serão outros: a classe trabalhadora e seus filhos.

4 | EDUCAÇÃO BÁSICA O NOVO TESOURO DESCOBERTO¹ PELO EMPRESARIADO BRASILEIRO

Quando há quase duas décadas se propôs analisar a relação entre o “terceiro setor” (e neste as ONGs) e a oferta de Educação Pública aos pobres, não se antevia que esse “setor” ganhasse tamanha dimensão na formulação das políticas educacionais no âmbito do Estado. Primeiramente, por causa da atuação daquele “setor” uma vez que, geralmente, o “terceiro setor” era objeto de estudo, quase exclusivo, do Serviço Social, portanto havia pouco debate e estudos sobre as ONGs e a Educação, feito por educadores, ainda que houvesse uma intensa participação dessas organizações, desde a Constituição de 1988, em que tomaram parte como apoiadores dos movimentos sociais e sindicais na oferta de educação as “comunidades carentes”.

A mudança drástica ocorrida, as metamorfoses do “terceiro setor” ocorreram no objetivo da ação das organizações integrantes, que deixou de ser assessoria dos movimentos sociais e lutas políticas populares para galgar assentos políticos na gestão do Estado, como dirigentes com interesses particulares e, quase sempre, associados ao interesses do capital, ainda que continuassem a se identificar como públicas, não-estatal e não-lucrativas (COUTINHO, 2008).

Montaño caracterizou muito bem essa nova conformação segundo os próprios autores do “terceiro setor”. São, necessariamente, as:

1 Fazendo-se uma referência ao Relatório Mundial sobre a Educação para Todos ou Relatório Jacques Delors, intitulado Educação: um tesouro a descobrir, publicado logo após a realização da Conferência Mundial de Educação realizada em Jontien, na Taylandia, no ano de 1990.

a) organizações não lucrativas e não governamentais (ongs), movimentos sociais, organizações e associações comunitárias; b) instituições de caridade, religiosas; c) atividades filantrópicas – fundações empresariais, filantropia empresarial, empresa cidadã, que teriam „descoberto” a importância da „atividade social”; d) ações solidárias – consciência solidária, de ajuda mútua e de ajuda ao próximo; e) ações voluntárias; e f) atividades pontuais e informais (MONTANÓ apud MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.305).

Ao fazerem uma análise crítica ao fenômeno “terceiro setor” Montaño e Duriguetto (2011, p.305) identificam que na realidade tratam-se de:

1) Atividades públicas desenvolvidas por particulares; 2) para tratar de uma função social de resposta às necessidades sociais; 3) orientada por valores de solidariedade local (e não de classe, autorresponsabilização, voluntariado e individualização da ajuda (não mudanças coletivas). Assim o que os autores chama de “terceiro setor”, nem é terceiro, nem é setor. Na verdade, deve ser interpretado como ações que expressam funções a partir de valores. Ou seja, as ações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, que assumem as funções de resposta às demandas sociais (antes de responsabilidade fundamentalmente do Estado), a partir dos valores de solidariedade local, voluntariado, autorresponsabilização e individualização (substituindo os valores de solidariedade social e universalidade e direito aos serviços, típicos dos Estados de „Bem-Estar”).

É desse modo que se observam a presença do “terceiro setor” a “protagonizar” as políticas de educação pública, no âmbito da relação do Estado com a Sociedade Civil, por meio das parcerias público-privado, sob a lógica de um Estado Mínimo (para as questões sociais) e máximo para controlar a gestão pública (Aparelho de Estado) fazer movimentar o mercado com as questões sociais sob controle.

Desse modo, no lugar dos conflitos, lutas, confrontos, outrora verificados, há uma transição para a colaboração dos setores público, privado e “terceiro setor” e a sociedade. Recorda-se que durante as reformas do Estado e da gestão do seu aparelho, empreendidas no governo de Fernando Henrique, duas questões se colocavam: garantir a governança e a governabilidade, além das instituições políticas e do *accountability*. Pela primeira, o Estado assegurava sua capacidade administrativa de governar com eficiência e eficácia, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; pela segunda, asseguraria as condições de legalidade/reconhecimento do governo junto a Sociedade para atentar às transformações necessárias, ou seja atender ao mercado, fazer parcerias com o setor produtivo, com “o terceiro setor”, inclusive seus representantes nos demais setores do governos (legislativo, judiciário).

Na realidade tratou-se da capacidade de regulação do sistema o que para Krawczyk (apud MARTINS, 2016, p.11) a regulação tem como propósito manter a governabilidade.

Este conceito refere-se a um „ordenamento normativo, historicamente legitimado, que medeia as relações entre Estado e sociedade, que busca a solução de conflitos e a compensação dos mecanismos de desigualdade e

de exclusão próprios do modo de produção capitalista. Esses ordenamentos supõem uma concepção de organização social, política e econômica, a partir da qual se definem responsabilidades e competências do Estado, do mercado e da sociedade, e tendem, também, a desencadear processos de ressocialização.

Esse mesmo autor detecta um fenômeno que já se havia anunciado nos anos de 1990, e registrado nesse livro, em que o modelo de regulação supõe uma mudança radical nas categorias “cidadania” e “sociedade civil”, a partir da descentralização que se dá em três aspectos: descentralização entre os diferentes entes federados, por exemplo, a descentralização da educação infantil e ensino fundamental para o município; a saúde para o município; o ensino médio para os estados; autonomia escolar (responsabilização da escola); para o mercado (responsabilidade empresarial), sem contudo o Estado abrir mãos de fazer as reformas necessárias e as parcerias público-privado.

4.1 ONGS empresariais e a educação básica

No âmbito da educação essa injunção do “terceiro setor” de ampliou de tal forma que a educação pública, nos dias atuais, corre o risco de cair no “canto da sereia” do “terceiro setor” ou na rede/“teia” do “Todos pela Educação” e seus sócios, pois a descentralização em direção ao mercado contemplou a necessidade dos empresários e organismos internacionais não fazerem apenas “Declarações ou Pactos” mas, terem representantes afinados a dar a direção necessária para as políticas de reformas (ou de contrarreformas?) em cada região (América Latina e Caribe, por exemplo) e cumpriu com o requisito da Reforma do Estado, pelo qual não caberia mais ao Estado responder sozinho por todas as políticas sociais, portanto deveria partilhar essa responsabilidade com toda a sociedade.

É nesse sentido que Martins (2016) em seu estudo sobre o Movimento Todos pela Educação e, hoje “ONG Todos” alerta para o fato de que no momento em que essas responsabilidades são partilhadas, implicou numa articulação entre Estado, setores privados e organizações não-governamentais. Parte-se do pressuposto de que a responsabilidade pela educação pode ser assumida por todos os segmentos da sociedade, e não ficar a cargo unicamente do Estado, assim, novos sujeitos passam a ser considerados.

Como solução para os principais problemas de qualidade da educação, respostas gerenciais e „sofisticadas“ formas de intervenção podem ser observadas no âmbito das políticas educacionais, com o ressurgimento do tema do gerencialismo através da proliferação de „consultorias“ nacionais e internacionais (VERGER apud MARTINS, 2016), as quais buscam reorientar o trabalho nas diversas instâncias educativas – do Ministério da Educação (MEC) à unidade escolar – de modo a torná-lo mais eficiente. Outra forma de intervenção conservadora e empresarial desse setor seria a utilização do respaldo de pesquisas científicas e conhecimentos técnicos para justificar determinadas políticas no sentido de construir problemas e/ou definir soluções (Barroso, 2009); e, ainda, o protagonismo de grupos da sociedade, que a partir da correlação de forças sociais,

procuram reorganizar a política educacional a partir de interesses específicos (MARTINS, 2016, p. 12).

É nesse aspecto que se afirma um processo de intensificação da privatização do público, porque nessa conjuntura apresentada os grupos empresariais criaram suas fundações, institutos, movimentos, assessorias, ONGs e contrataram especialistas em economia, gestão e educação, os quais passaram a atuar como sujeitos individuais e coletivos, congregando voluntários, empresas, outras ONGs menores, novos movimentos sociais, lideranças sociais, formatando uma rede de “sociabilidade” e de “responsabilidade social” com a pobreza e a educação pública, tornando-as objeto de filantropia e de associativismo entre os pobres, uma vez que estes são empoeirados para resolverem no âmbito local os seus problemas que são de ordem nacional e internacional, conforme se afirmou na tese apresentada em 2005.

Essa atuação em rede congregando empresários, organismos e instituições internacionais, lideranças da sociedade, intelectuais em aliança como os governos data do início desse século, mas suas raízes estão há muito tempo fincadas, tanto no Aparelho do Estado como nas instituições da sociedade, principalmente no âmbito da educação. Assim, desempenho da economia, capacidade de produção e reprodução da força de trabalho (produtividade), superação da pobreza, capacidade de crescimento econômico e coesão social (controle social) passam a serem atributos da educação.

Para tanto, essa junção de atores públicos e privados, deu origem ao Todos pela Educação, uma das expressões mais marcantes da presença empresarial na educação brasileira, desde a ditadura militar (1964-1985). Esse movimento/ONG por meio de seus integrantes tem influenciado as políticas públicas de educação, desde o governo do Presidente FHC, ampliando-se no governo de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff.

Para Martins (2016), uma espécie de *think tank* voltados a educação no Brasil - da especialidade da guerra à supressão do Estado Público de Direito, ou o mal fadado *welfare state* brasileiro, pós Constituição de 1988 -. Nos Estados Unidos, segundo Freitas (apud Martins, 2016, p.13) existem grupos à semelhança do Todos pela Educação os chamados *corporate reforms*. “Termo que reflete uma coalizão entre políticos, mídia, empresários, empresas educacionais, institutos e fundações privadas e pesquisadores alinhados com a ideia de que o modo de organizar a iniciativa privada é uma proposta mais adequada para “consertar” a educação americana”.

Retoma-se a pesquisa de Shiroma (et al 2004) sobre Política Educacional no Brasil em que a pesquisadora identifica os arautos das reformas na educação brasileira, destacando a presença dos organismos internacionais, liderados pelo FMI e pelo Banco Mundial e a execução intelectual da UNESCO nas políticas mundiais e regionais de educação.

O “Terceiro Setor” reforçaria a sociedade civil – ou o Terceiro Setor constitui-se num projeto de conciliação, evitando o acirramento das contradições inerentes a esse

modelo de sociedade e no tocante a educação evitaria que se consolidasse de modo mais radical a luta pela escola pública, explicitando os descaminhos por que passam o acesso, a permanência e a qualidade do ensino para a maioria dos brasileiros?

Sob essa questão, entende-se que é no espaço da sociedade civil em que se manifestam as ideologias e os interesses de classes e suas frações, ou seja, o confronto entre os diversos projetos sócio-políticos (de sociedade) em evidência, a cada momento histórico, definindo, portanto, os caminhos ou (des)caminhos das políticas públicas. Se o “terceiro setor/”ONGs tentam ocultar esse espaço de conflitos e interesses, estão, portanto, contribuindo para ideologizar a perspectiva de participação democrática, evitando que se explicitem os reais interesses existentes por trás de cada projeto societal e do papel que estes exercem.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico Social (CDES) se distingue dos demais conselhos de governo por assessorar o presidente em todas as áreas de atuação do Poder Executivo Federal. A diversidade dos membros do Conselho proporciona diálogo plural, com trânsito de vários tipos de informações e pontos de vista. O propósito compartilhado de pensar o desenvolvimento do país, em um ambiente democrático de debate, ajuda o CDES a superar diferenças e a construir consensos. Os principais ambientes de diálogo do Conselho são os grupos de trabalho e as reuniões plenárias. Os grupos de trabalho são formados por conselheiros com conhecimento ou interesse em um tema específico, que juntos elaboram propostas a serem feitas ao presidente. Nas reuniões plenárias, os conselheiros levam suas recomendações ao conhecimento do presidente, dos ministros e de outras autoridades. Mais de 70 países ao redor do mundo contam com colegiados semelhantes ao CDES, com o objetivo de aprimorar a democracia, ampliando o espaço de participação da sociedade nas decisões governamentais (Disponível em <http://www.cdes.gov.br/Plone/o-conselho/o-que-e>).

Ressalta-se que os membros desse Conselho (CDES) são escolhidos pelo Presidente da República e embora o governo anuncie que as conselheiras e os conselheiros são pesquisadores, empresários, sindicalistas, artistas e outros profissionais das mais diversas áreas, “que colocam sua experiência e espírito público a serviço do país” o que se observa é uma presença esmagadora de empresários e gestores empresariais de diversos ramos (finanças, comércio, serviços, pecuária, construção civil, máquinas, comunicação, química, automotiva; marketing, educação superior e básica) e uma reduzida participação de universidades, instituições científicas, educadores, quando são convocados nota-se a sua relação com consultorias privadas ou gestão de ONGs, institutos e até o Todos pela Educação na figura de seu presidente Jorge Gerdau e de Jorge Paulo Lemann .

O que se revela é a constituição de um fórum qualificado a intervir nas políticas públicas, dando a direção política necessária e contrarreformulando as pautas existentes, no intuito, segundo eles mesmos, fazer “proposição de medidas que estimulem o crescimento econômico, o desenvolvimento e a equidade social”, em perfeita sintonia com

a focalização, privatização, beneficência programada empresarial.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conjuntura brasileira de intensificação da pobreza e do desemprego e subemprego se fez um terreno fértil a ampliação do “terceiro setor” proliferando, inclusive, as ONGs empresariais organizadas em “Redes de Parceria” de todos os matizes políticos, inclusive aquelas que são agentes do novo imperialismo na América Latina e que apoiam as contrarreformas do trabalho e da educação.

O que não é novidade no Brasil, uma vez que desde a presença da USAID - U.S. *Agency for International Development* nos anos 1962, agência internacional que trabalha, hoje, em mais de 100 países (América Latina e Caribe, África, Ásia) visando “promover a saúde global; suporte estabilidade global; fornecer assistência humanitária; catalisar inovação e parceria e capacitar mulheres e meninas” os organismos internacionais influenciam nas políticas educacionais. Portanto, há mais de 50 anos, inclusive, essas organizações tendo assinado acordos bilaterais, com os sucessivos governos do período pós-ditatorial.

A USAID, por exemplo, é hoje a principal agência internacional de desenvolvimento do mundo e uma organização catalisadora que impulsiona os resultados do desenvolvimento. Então, há grande presença de organismos internacionais e empresarial a pensar e gerenciar as políticas públicas em nosso país. Cabe, então, um a resistência orgânica, além da produção de referências teóricas críticas desse fenômeno tão presente nas periferias do capital.

REFERÊNCIAS

BERRINGER, T. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Curitiba: Appris, 2015

COUTINHO, Adelaide Ferreira. **Políticas educacionais e ONGs**. São Luís: EDUFMA, 2008.

DUPAS, Gilberto. **A lógica da economia global e a exclusão social**. Estudos Avançados, n°12 (34), 1998.

DELORS, Jacques (et al). **Educação: um tesouro a descobrir**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2003.

FREITAS, Luís Carlos de. **A Reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2015.

MARTINS, Erika Moreira. **Todos pela educação?** Como os empresários estão determinando a política educacional brasileira. São Paulo: Lamparina/FAPESP, 2016.

MONTAÑO, Carlos. DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social.** São Paulo: Cortez, 2011.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004

CAPÍTULO 12

ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA ATRAVÉS DO DISCURSO DE ÓDIO E DA POLARIZAÇÃO NA DEMOCRACIA

Data de aceite: 01/02/2021

Ana Paula Schneider da Silva

Colégio Sinodal Tiradentes

Fernanda Viana Falkoski

Colégio Sinodal Tiradentes

RESUMO: Atualmente, a política brasileira sofre com grande polarização. A sociedade se divide em dois blocos de afinidade política, com ideais opostos. Nesse cenário, há o discurso de ódio incluso, ou seja, as pessoas de opiniões diferentes não abrem diálogos construtivos, apenas disseminam ofensas "gratuitas". Assim, a participação política real é dissimulada por posicionamentos nas redes sociais, por vezes acompanhada de ódio sem restrições, com pretexto de liberdade de expressão. A democracia, por sua vez, se torna eficaz a partir do momento que as pessoas se sentem representadas e incluídas na política, justamente por significar, de forma literal, "o governo do povo". Se não houver participação popular, a democracia se torna apenas mais um instrumento de legitimação do poder governamental, e por isso é fundamental a relação entre esses conceitos para que se possa entender qual é o papel atuante da população no governo. Levando isso em consideração, surge o problema: De que modo a participação política, o uso do discurso de ódio e o fenômeno da polarização influenciam o exercício da democracia? Objetivou-se, desta maneira, identificar a influência da participação política, quanto aos cidadãos em geral, o uso do

discurso de ódio e a evidência da polarização no exercício da democracia e estabelecer os limites entre discurso de ódio e propagação de pensamentos e/ou ideais em prol da política, além de, determinar o chamado "palco político", onde há desejo de vangloriar-se e não verdadeiro engajamento na política, a partir de levantamentos bibliográficos em artigos e livros a respeito do tema, o que resulta em uma pesquisa explicativa e de caráter qualitativo. De posse de resultados parciais os dados obtidos são fundamentais para a compreensão da democracia e da participação política ativa, sendo necessários para o melhor entendimento do funcionamento do regime democrático brasileiro. Esperamos analisar o posicionamento e o engajamento na política de pessoas ao nosso redor, além do envolvimento dessas na propagação de ódio gratuito, utilizando questionários e observando as redes sociais. Assim, poderemos analisar a sociedade ao nosso redor, visto que esses compõem o grupo de eleitores. Procuramos reforçar a importância da democracia, juntamente com o valor e a necessidade da participação política. É necessário que todos estejam cientes do seu papel enquanto integrantes essenciais no governo brasileiro, tendo direitos e deveres no engajamento com o país.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Política. Brasil. Polarização. Participação.

ABSTRACT: Currently, Brazilian politics suffers from great polarization. Society is divided into two blocks of political affinity, with opposing ideals. In this scenario, hate speech is included, that is, people of different opinions do not open

constructive dialogues, they only disseminate "free" offenses. Thus, real political participation is disguised by positions on social networks, sometimes accompanied by unrestricted hatred, on the pretext of freedom of expression. Democracy, in turn, becomes effective from the moment that people feel represented and included in politics, precisely because it literally means "the government of the people". If there is no popular participation, democracy becomes just another instrument to legitimize government power, and that is why the relationship between these concepts is essential to understand the role of the population in government. Taking this into account, the problem arises: How do political participation, the use of hate speech and the phenomenon of polarization influence the exercise of democracy? The objective was, in this way, to identify the influence of political participation, in relation to citizens in general, the use of hate speech and the evidence of polarization in the exercise of democracy and to establish the limits between hate speech and propagation of thoughts and / or ideals in favor of politics, in addition to determining the so-called "political stage", where there is a desire to boast and not true engagement in politics, based on bibliographical surveys in articles and books on the subject, which results in a explanatory and qualitative research. With partial results, the data obtained are fundamental for understanding democracy and active political participation, being necessary for a better understanding of the functioning of the Brazilian democratic regime. We hope to analyze the positioning and engagement in the politics of people around us, in addition to their involvement in the spread of free hate, using questionnaires and observing social networks. Thus, we will be able to analyze the society around us, since these make up the group of voters. We seek to reinforce the importance of democracy, together with the value and the need for political participation. It is necessary that everyone is aware of their role as essential members of the Brazilian government, having rights and duties in engaging with the country.

KEYWORDS: Democracy. Politics. Brazil. Polarization. Participation.

1 | INTRODUÇÃO

Atualmente, a polarização é frequente em mídias sociais, sendo mais comum ainda a polarização política, em relação aos grupos conservadores e progressistas. Em meio aos extremismos, há quem dissimule esse fenômeno como participação política, quando, na realidade, o engajamento com a democracia é mais complexo. Utilizando do pretexto de liberdade de expressão, há quem compartilhe seus pensamentos e opiniões de forma agregada ao discurso de ódio sem, de fato, ter atuação no governo ou base teórica.

A democracia, por sua vez, se torna eficaz a partir do momento que as pessoas se sentem representadas e incluídas na política, justamente por significar, de forma literal, "o governo do povo". Se não houver participação popular, a democracia se torna apenas mais um instrumento de legitimação do poder governamental, e por isso é fundamental a relação entre esses conceitos para que se possa entender qual é o papel atuante da população no governo. Em razão disso, surge a necessidade de aprofundamento a respeito do tema, dada a sua relevância para o bom funcionamento da política e da democracia brasileira.

1.1 Problema

De que modo a participação política, o uso do discurso de ódio e o fenômeno da polarização influenciam o exercício da democracia?

De que forma o discurso de ódio se relaciona com a participação política? Como a polarização está ligada à democracia?

1.2 Objetivos

Os objetivos dividem-se em: geral e específicos.

1.2.1 *Objetivo Geral*

Identificar a influência da participação política, quanto aos cidadãos em geral, o uso do discurso de ódio e a evidência da polarização no exercício da democracia.

1.2.2 *Objetivos Específicos*

- a) Estabelecer os limites entre discurso de ódio e propagação de pensamentos ou ideais em prol da política;
- b) Determinar o chamado “palco político”, onde há desejo de “aparecer” e não engajamento real na política;
- c) Identificar como o cidadão exerce influência na construção de um país democrático;
- d) Observar os critérios que determinam a existência de uma democracia;
- e) Detectar a validade das opiniões quando ideologias as modelam, e distingui-las das que possuem neutralidade e base teórica.

1.3 Justificativa

A democracia se torna eficaz a partir do momento que as pessoas se sentem representadas e incluídas na política, justamente por significar, de forma literal, “o governo do povo”. Ou seja, se não houver participação popular, a democracia se torna apenas mais um instrumento de legitimação do poder governamental, e por isso é fundamental a relação entre esses conceitos para que se possa entender qual é o papel atuante da população no governo. É necessário o maior entendimento dos cidadãos quanto ao seu papel atuante no governo brasileiro, para que o possam realizar não com sentimento de obrigação, mas desfrutando do direito que é ser parte integrante da democracia. Em razão disso, surge a necessidade de aprofundamento a respeito do tema, dada a sua relevância para o bom funcionamento da política brasileira.

2 | RESULTADOS

Democracia, do grego, “o governo do povo” ou “governo popular”, é o regime político

onde os cidadãos participam igualmente, em teoria. Porém, a participação popular não faz parte do cotidiano da maioria. Inclusive, de feito lento e mascarado, a democracia atualmente está assumindo um papel de mera aparência de participação política.

O aspecto substancial da democracia confirma que não é apenas a participação nas eleições que torna um país democrático. Para esse tipo de análise deve ser levado em conta as desigualdades econômicas da população, ainda que as pessoas integrem grupos sociais distintos, ninguém pode ser discriminado no que diz respeito a direitos básicos como moradia, alimentação e saúde e aos bens culturais de quaisquer que sejam os níveis: educação, lazer, arte.

Hoje em dia, as mídias sociais são os principais locais para troca de opiniões, onde todos utilizam da liberdade de expressão para compartilhar seus ideais. O diálogo e a troca de informações são vitais para o bom funcionamento da democracia, visto que os cidadãos não podem se ater às suas bolhas sociais. Porém, casos onde a liberdade do próximo não é respeitada são comuns, os chamados discursos de ódio. Principalmente quando se trata de política, extremamente polarizada no Brasil, há quem use do ódio gratuito para difamar linhas de pensamento contrárias, desconsiderando bases teóricas.

Ainda nas plataformas, muitas pessoas compartilham opiniões sem de fato se mobilizar na política. Muitas vezes, movidos por ideologias, tentam impor seus ideais e criticam veementemente quem discorde. Assim, imersos na bolha social, não se tem um real espaço de diálogo, tornando as linhas de raciocínio estagnadas, pois se cercam de pessoas que concordem com eles, sem abertura para auto evolução.

3 | CONCLUSÃO

Toda opinião é válida em um debate, a polarização, a troca de informação precisa existir para que haja democracia, no momento em que todos se tornam iguais, o sistema transforma-se em ditatorial, seja o lado que for. Entretanto, existe um abismo muito grande entre expressar uma posição de maneira convicta sem corromper seus ideais e atacar de maneira odiosa aquele venha a divergir. Política não acontece apenas em dia de eleição, porém também não se faz nos “tribunais” das redes sociais através do linchamento virtual alheio. A democracia se torna muito mais efetiva quando em vez de “falar” o cidadão passa a “fazer”.

É necessário que exista espaços de diálogos entre os grupos polarizados, para que assim evoluam seus ideais com a troca de ideias. Para isso, é essencial que não haja ódio gratuito, pois este não torna a comunicação sadia viável. E esse câmbio de pensamentos só ocorrerá quando também existir a participação política efetiva, pois não é ético que se faça discurso sobre política sem de fato fazer parte dela. Aqui, se deve ressaltar que é dever e direito de todo cidadão exercer a política, não apenas com o voto, durante as eleições, mas continuamente.

Também é de extrema importância que as escolas incentivem a participação política, não movida por ideologia, mas fundamentada e com base teórica. Assim, se poderá observar uma real mudança no governo, pois a pressão popular é um fator determinante para a democracia.

REFERÊNCIAS

CANCIAN – Renato – *Democracia: As formas que esse sistema tomou ao longo da história* – <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/democracia-1-as-formas-que-esse-sistema-tomou-ao-longo-da-historia.htm?mobile>– acesso em: 15 de junho de 2020

CORTELLA, M. *et al. Verdades e Mentiras: Ética e Democracia no Brasil*. 1º ed. Campinas, São Paulo: Papyrus 7 Mares, 2016.

GLUCKSMANN - André - *O discurso do ódio*. Tradução Edgard de Assis Carvalho, Maria Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Difel, 2007.

RIBEIRO, Samantha - *Discurso de ódio e democracia: Participação das minorias na busca pela tolerância*. - file:///C:/Users/TANIA/Downloads/DISCURSO%20DO%20O%CC%81DIO%20E%20DEMOCRACIA_%20PARTICIPAC%CC%A7A%CC%83O%20DAS%20MINORIAS%20NA%20BUSCA%20PELA%20TOLERA%CC%82NCIA.pdf - acesso em: 20 de junho de 2020

ANDREASSA - Luiz Vendramin - *O que é polarização?* - <https://www.politize.com.br/o-que-e-polarizacao/> - acesso em: 12 de junho de 2020

MARTELLI - Carla Giani - *Participação política e democracia no Brasil contemporâneo* - https://democraciaeparticipacao.com.br/images/Participao_poltica_e_democracia_no_Brasil_contemporaneo.pdf - acesso em: 21 de julho de 2020

NEM TODA LEGALIDADE É JUSTA, NEM TODO ESTADO É DE DIREITO DEMOCRÁTICO: O GOLPE DA JUSTIÇA INÍQUA, PARCIAL E ARBITRARIA

Data de aceite: 01/02/2021

Data de submissão: 27/10/2021

Nila Michele Bastos Santos

Instituto Federal de Educação, Ciência e
Tecnologia do Maranhão
São José de Ribamar, Maranhão
<http://lattes.cnpq.br/9796144332847452>

RESUMO: O presente trabalho procura explicar de maneira simples e didática a construção dos conceitos de Estado de Direito, Estado de Exceção e Estado democrático de Direito e como estes são utilizados pelas elites para garantir sua hegemonia no poder. Buscamos ainda demonstrar a orquestração do golpe de 2016 evidenciando contextos que nos levam a crer que o regime que o sucedeu é mais uma das facetas de um Estado de exceção, que o país acostumou-se a ter, muito embora ainda tente negar.

PALAVRAS-CHAVE: Golpe, Estado de Exceção, Direito Democrático.

NOT ALL LEGALITY IS FAIR, NOT ALL STATE IS DEMOCRATIC LAW: THE BLOW OF UNJUST, PARTIAL AND ARBITRARY JUSTICE

ABSTRACT: The present work seeks to explain in a simple and didactic way the construction of the concepts of Rule of Law, Rule of Exception and Democratic Rule of Law and how these are used by elites to guarantee their hegemony in power. We also seek to demonstrate the orchestration

of the 2016 coup by highlighting contexts that lead us to believe that the regime in place is yet another facet of a state of exception, which the country has become accustomed to, even though it still tries to deny it.

KEYWORDS: Coup, State of Exception, Democratic Law.

1 | INTRODUÇÃO

Ordinariamente Estado de Exceção é a situação oposta ao Estado democrático de direito e embora a tradição nos mostre que a regra geral é viver em Estado de Exceção, ao invés do Estado de Direito, no Brasil as definições desses conceitos ainda são muito turvas para a maioria da população.

O Estado de Direito surge logo após o período absolutista, pelo qual os poderes estavam concentrados nas mãos de um governante, o seu surgimento não significou o desaparecimento do governante, este continuou a ter poder de decisão, mas estava limitado ao que a lei permitia, logo se a lei não garante equidade a todos os cidadãos, o governo, ainda assim, não é ilegal, ao contrário ele pode facilmente ser legitimado pelo judiciário. Tomemos, por exemplo, a Alemanha nazista na qual o do jurista Carl Schmitt defendeu por força da lei as ações de Hitler como governante:

O Führer protege o direito do pior abuso, quando ele no instante do perigo cria o direito sem mediações, por força da liderança [Führertum] e enquanto juiz supremo. “Nessa hora fui responsável pelo destino da nação alemã e com isso juiz supremo do povo alemão” [...] a judicatura do *führer* brota da mesma fonte de direito da qual brota também todo e qualquer direito de qualquer povo. Na necessidade suprema o direito supremo prova seu valor [bewährt sich] e manifesta-se o grau mais elevado da realização judicantemente vingativa desse direito. Todo o direito tem sua origem no direito do povo à vida. Toda lei do Estado, toda sentença judicial contém apenas tanto direito quanto lhe afluê dessa fonte (MACEDO, 2011, p. .221).

Assim estar em um Estado de Direito não, necessariamente, é garantia dos direitos fundamentais e sociais dos cidadãos por parte do Estado. A conquista do Estado Democrático de Direito, por outro lado, altera essa percepção. Este tipo de governo se distingue por uma ideia racional de sujeição aos direitos humanos e suas garantias fundamentais, logo para além de limitar os poderes dos governantes à lei, o Estado Democrático de Direito garante a soberania popular, a divisão de poderes, a justiça social, a presunção de inocência e o Habeas Corpus. Por ele a função do direito penal não é simplesmente punir, mas sim preservar a liberdade.

Pela Carta Magna de 1988, O Brasil é um Estado democrático de direito, expressado no 1.º artigo da Constituição Federal:

“Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)” (BRASIL, 1988, on-line).

Contudo, a investigação da realidade nos mostra fatos contrários.

2 I QUANDO A EXCEÇÃO É A REGRA

Judicialmente falando o Estado de exceção trata-se de uma medida provisória empregada em circunstâncias emergenciais pelo Governo no intuito de garantir a ordem e paz social, para tanto, legitimado pela lei, alguns direitos individuais dos cidadãos são suspensos. Ou seja, o próprio direito por meio de leis constitucionais permite, ainda que temporariamente, a anulação do Estado de Direito.

Tais medidas foram amplamente utilizadas pelos governos autoritários e ditatoriais. No Brasil, desde a promulgação da constituição de 1989 oito dos dez governos utilizaram a suspensão de direito do cidadão, o período “democrático” da Era Vargas (1934–1937) governou-se por 658 dias em estado de sítio (GOMES, 2017, p. 1770) e os anos seguintes dessa “era” foram em ditadura; entre 1946 a 1963 o país começa viver a construção de um período democrático, embora em 1955 e 1961 a suspensão dos direitos tenham ocorrido — o primeiro com a desculpa de garantir a posse do então eleito presidente Juscelino Kubitschek e o segundo diante de grave crise política por João Goulart. Em 1964 o golpe civil-militar traz à tona uma nova ditadura, foram ao todo 17 Atos Institucionais que como

diria Agamben (apud GOMES 2017, p. 1770), “eles contêm força-de-lei sem lei que os ampare”. Após o fim da ditadura e a promulgação de Constituição de 1988 não tivemos nenhum governo acionando os dispositivos de Exceção, ao menos oficialmente.

Todavia, o Brasil é um país construído dentro da lógica do imperialismo e seu sistema capitalista, embora competente na justiça comutativa, é incapaz de agir na justiça redistributiva, a desigualdade social e a exploração são seus eixos condutores de modo que seus governos neoliberais vão criando massas e massas de excluídos.

Tal qual colocou Walter Benjamin (1940), “para os oprimidos o estado de exceção é a norma”, pois para estes paira o simulacro de uma vida digna, as condições fundamentais de sobrevivências lhes são constantemente negadas e por vezes seu caminho conduz à criminalidade e a morte. A exceção nesse caso não está na ausência da lei de direitos, o que a torna mais preocupante uma vez que o Estado — que deveria garantir os direitos fundamentais a todos — simplesmente nega a existência dessa exceção, visto que não foi decretada judicialmente.

Em outras palavras a exceção vivida não é reconhecida por não ter o governo claramente decretando o Estado de Exceção e assim suspenso os direitos perante a lei como ocorreu em momentos anteriores, contudo, ao cortar investimentos em saúde, educação, salário mínimo, moradia... o governo pratica atos que impossibilita a vida com dignidade e condenam os excluídos a um estado permanente de sobrevivência em exceção.

A vida do excluído é uma vida nua, um homo sacer reduzido, em diversos graus, à sobrevivência indigna e, em muitos casos, a uma morte certa. (Pensemos nos milhares de pessoas que morrem no Brasil, e cujas mortes poderiam ser evitadas, simplesmente porque não tem o atendimento de saúde necessário.) Na vida destes excluídos “a exceção é norma”. Vivem em um permanente estado de exceção. Às vezes por muitas gerações vêm sobrevivendo numa condição de vida nua, de suspensão de direitos fundamentais que torna sua vida uma vida indigna (RUIZ, 2011b, Online).

Esta vida nua, ao quais milhares de brasileiros são submetidos coloca o excluído no limiar entre a ordem social e a vida humana, um Homo Sacer como definiu Agamben, que é incluído pela exclusão e excluído de forma inclusiva, o abandono é o elemento que o inclui na vida humana, ao mesmo tempo, em que o exclui da ordem social.

É uma vida matável por estar fora do direito, mas por isso mesmo ela não pode ser condenada juridicamente. Está exposta à vulnerabilidade da violência por ser desprovida de qualquer direito, sendo que tal vulnerabilidade se deriva de um ato de direito que a excluiu [...] O homo sacer não só mostra a fragilidade da vida humana abandonada pelo direito, mas também, e mais importante, revela a existência de uma vontade soberana capaz de suspender a ordem e o direito (RUIZ, 2011a, Online).

A condenação à condição de Homo sacer é dado pelo Estado, que em nome da receita e do benefício de uma elite burguesa e aristocrática, sacrifica as condições

necessárias para uma vida digna de milhares de pessoas. Estas ações não são arbitrárias, elas constituem-se em uma técnica eficiente de Governo para manutenção do poder, naturalizando a exceção como regra e definindo quem fica com os privilégios e quem é abandonado e excluído.

3 | O GOLPE DE 2016

As “estratégias de exceção” praticadas pelo Estado revela uma complexa articulação de interesses pela qual têm nas elites financeiras seus atores principais. Trata-se antes de tudo de manter o poder deste grupo e para tanto se admite a distorção da história, o controle da mídia, a subjetivação da lei e a construção da farsa. Um governo que não pactua com os ideais dessas elites pode ser suplantado e assim os golpes são criados.

No caso da presidenta Dilma Rousseff, a dissimulação começa a ser construída a partir das chamadas jornadas de junho de 2013, quando se iniciou, abertamente, o cerco ideológico e midiático contra seu Governo. Em maio de 2013 a popularidade da presidenta era de 64%, dois meses depois caía para 32%, a imprensa ajudou a criar o clima favorável para atingir os seus propósitos (empresariais) ao mesmo tempo, em que tentava encobrir o seu papel no processo. A farsa de um governo corrupto é vendida e comprada sem que houvesse uma prova, aliás a própria legalidade não é respeitada e um elemento típico do Estado de exceção é posto em prática: o réu deve provar sua inocência!

De acordo com a constituição é o Estado que deve provar o crime, materializando-o nas formas da lei, sem materialidade não há crime e este precisa ser tipificado antes de ser julgado e condenado, em outras palavras o crime tem que ser crime antes de cometer o ato. Mas nada disso importa às elites, pois a corrupção é seletiva, ela nada mais é que um construto arbitrário daquilo que o inimigo político faz. Desse modo, sem nunca antes haver sido sequer acusada de corrupção, a presidenta torna-se vítima do processo armado, sendo atacada de todas as formas, inclusive na sua condição de mulher, por meio de piadas machistas e misóginas.

Em 2015, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha — investigado por envolvimento no esquema de corrupção da Petrobras e réu em ação penal por recebimento de propina em conta na Suíça — acata o pedido de impeachment baseado nas chamadas “pedaladas fiscais” (constituídas de operações de crédito entre a União e os bancos públicos) e na edição de seis decretos não numerados responsáveis pela abertura de créditos suplementares, sem autorização legislativa. Ora, nenhum dos dois atos observa a exigência constitucional de ofensa à lei orçamentária a configurar crime de responsabilidade, única situação em que o ordenamento jurídico brasileiro autoriza a tramitação do processo de impeachment. Mas, a direita conservadora — testa de ferro das elites financeiras — emerge destilando seu ódio e colocando o partido dos trabalhadores como único responsável pela corrupção no país, passeatas são feitas, acordos assinados,

alianças firmadas, o teatro de horrores é transmitido ao vivo para população brasileira.

Em favor da presidenta muitos se manifestaram ao que foram/são taxados como “esquerdopatas” e “petralhas”. O debate inexistente a ré já estava condenada antes de qualquer julgamento, a vitória é das elites do atraso e da opressão, o golpe é desferido e o maior atingido é a população que garante a manutenção de seu estado de exceção e seu status de homo sacer.

Em contraposição ao pedido de impeachment apresentado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), um manifesto em apoio à presidenta Dilma Rousseff reuniu assinatura de oito mil advogados, juristas e professores de Direito de todo o país, pelo qual afirmavam,

A corrupção não é fato novo, mas se arrasta desde muito tempo no Brasil, e deve ser fortemente combatida. Mas, a fim de eliminar a corrupção, não podemos, sob pena de retrocedermos ao patamar das graves violações aos direitos dos cidadãos brasileiros, havidas durante a ditadura militar implantada pelo Golpe de 64, permitir: a relativização da presunção de inocência; expedientes arbitrários como condução coercitiva de investigados ou pedidos de prisão preventiva, sem o devido embasamento legal; utilização da prisão temporária, igualmente quando ausentes os pressupostos previstos na legislação, com o fim de obter delações premiadas; interceptações telefônicas ilegais que violam as prerrogativas dos advogados e até mesmo da Presidência da República. Ademais, não podemos permitir o comprometimento dos princípios democráticos que regulam o processo, com as operações midiáticas e vazamentos seletivos, que visam destruir reputações e interferir no debate político, além de tensionar a opinião pública para apoiar tais operações (MANIFESTO, 2016, on-line).

A ilegalidade do impeachment estava posta para qualquer um, mas o processo de deslegitimação do governo — aliás, prática comum da imprensa brasileira — foi deveras eficiente, a demonização dos partidos de esquerda, a incitação ao ódio, o campo negativo em que lideranças, militantes, ativistas, artistas engajados, são vistos com desconfiança e postos como “perigosos” nos faz lembrar Marx ao afirmar que os acontecimentos históricos repetem-se duas vezes: a primeira como tragédia, a segunda como farsa. Isso se aplica impecavelmente ao Brasil, o golpe de abril de 1964 foi uma tragédia que imergiu o Brasil em um governo ditatorial que teve dentre seu saldo, centenas de mortos, desaparecidos e torturados. O golpe de maio de 2016 é a farsa, pela qual uma “elite do atraso” representada por parlamentares reacionários e notoriamente corruptos derruba uma presidenta democraticamente eleita por 54 milhões de brasileiros, sem provas.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se viu, em 2016, foi um escancarado desmonte da constituição, uma subjetivação da lei em prol de um grupo, que acima de tudo deseja a manutenção e naturalização do Estado de Exceção Social.

Tal tarefa foi posta em prática logo nos primeiros meses pós-golpe, a exemplo da Reforma trabalhista e a fragilização dos sindicatos e da Justiça do Trabalho, a Lei da Terceirização, a Reforma da Previdência entre outros atos que objetivam, principalmente, desmontar a rede de proteção social dos trabalhadores de forma a favorecer o lucro dos grandes empresários. O resultado do golpe podem se ver nos dados da pobreza, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) divulgados em novembro 2015 pelo IBGE, entre 2002 a 2014 a pobreza no Brasil caiu de 8,3% para 2,5% da população, entretanto em 2016 esses numero sobe 53% em comparação a 2014, são cerca de 13,4 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza. (IBGE, 2017)

Mas onde estão as panelas para isso? Ora, seria muita ingenuidade de nossa parte acreditar que essa “elite do atraso” importa-se com esses dados, é mais sensato crer que estes são a celebração maior de sua vitória, a manutenção da tão defendida hierarquia onde opressores estão no topo e oprimidos estão abaixo; executivo, legislativo e judiciário, todos são cúmplices em um processo em que não se defende efetivamente a constituição, em que os direitos individuais, outrora inalienáveis, são profanados, deixando o pato – aquele mesmo da FIESP - pago a prestação, justamente por quem não tem condição de pagar.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Walter. **Teses sobre o conceito da história, 1940**. Tese VIII. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3957253/mod_resource/content/1/Teses%20sobre%20o%20conceito%20de%20hist%C3%B3ria%20%281%29.pdf Acesso em: 29/07/2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29/07/2018.

GOMES, Ana Suelen Tossige e MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. **O estado de exceção no Brasil republicano**. Rev. Direito e Práxis, Rio de Janeiro, Vol. 08, N.3, 2017, p. 1760-1787. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdp/v8n3/2179-8966-rdp-8-3-1760.pdf>> Acesso em: 30/07/2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, **Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) divulgados em novembro 2015**. Disponível em: <http://mds.gov.br/retrospectiva/fim-da-fome-e-da-extrema-pobreza-1/um-pais-menos-desigual-pobreza-extrema-cai-a-2-5-da-populacao-1> Acesso em: 30/07/2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2017** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=18830&t=publicacoes>. Acesso em: 30/07/2018.

MACEDO JR., Ronaldo Porto. **Carl Schmitt e a fundamentação do direito** – 2. ed. – Trad. Peter Naumann – São Paulo: Saraiva, 2011. P.221.

MANIFESTO: "***Nova campanha da legalidade: manifesto de juristas em defesa da Constituição e do Estado de direito***". Disponível em: <https://www.pragmatismopolitico.com.br/2016/04/8-mil-juristas-e-advogados-divulgam-manifesto-contr-o-golpe.html> Acesso em: 30/07/2018.

RUIZ, Castor. **Homo sacer. O poder soberano e a vida nua**. IHU Online EDIÇÃO 371 | 29 AGOSTO 2011a. Disponível em: http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4044&secao=371 Acesso em: 29/07/2018.

RUIZ, Castor. **O estado de exceção como paradigma de governo**. IHU Online EDIÇÃO 373/12 SETEMBRO 2011b. Disponível em: http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4080&secao=373 Acesso em: 29/07/2018.

CAPÍTULO 14

MINERAÇÃO E CONFLITOS PELA POSSE DA TERRA EM CANAÃ DOS CARAJÁS: O CASO DO ACAMPAMENTO PLANALTO SERRA DOURADA

Data de aceite: 01/02/2021

Data de submissão: 06/11/2020

Marcelo Melo dos Santos

Instituto Federal de Educação, Ciência e
Tecnologia do Pará (IFPA)
Tucuruí - Pará
<http://lattes.cnpq.br/9844090337645776>

Thiago Martins da Cruz

Secretaria de Estado de Educação do Pará
(SEDUC) e Faculdade do Carajás
Marabá - Pará
<http://lattes.cnpq.br/3862873455741841>

Rafael Rodrigues Lopes

Secretaria de estado da Saúde do Pará
(SESPA)
Marabá - Pará
<http://lattes.cnpq.br/9076161180162357>

RESUMO: Este artigo discute o processo de intensificação dos conflitos pela posse da terra, decorrente da implantação do Projeto Ferro S11D da mineradora Vale, no município de Canaã do Carajás, estado do Pará, tomando como objeto de estudo o caso do acampamento Planalto Serra Dourada. Os procedimentos metodológicos utilizados foram: revisão bibliográfica; análise documental e entrevistas com os principais atores envolvidos no conflito. O trabalho aponta para o fato de que a expansão mineral no município tem demandado vasto controle sobre o território, ocupado por distintos grupos sociais, provocando assim o acirramento dos conflitos de

terra na região de Carajás.

PALAVRAS-CHAVE: Mineração; conflitos; Território.

MINING AND CONFLICTS OF THE EARTH POSSESSION IN CANAÃ OF CARAJÁS: THE WEDDING OF THE CAMP PLANALTO SERRA DOURADA

ABSTRACT: This article discusses the process of intensifying conflicts over land tenure, resulting from the implementation of the Ferro S11D Project by mining company Vale, in the municipality of Canaã dos Carajás, state of Pará, taking as an object of study the case of the Planalto Serra Dourada camp. The methodological procedures used were: literature review; document analysis and interviews with the main actors involved in the conflict. The work points to the fact that the mineral expansion in the municipality has demanded vast control over the territory, occupied by different social groups, thus causing the intensification of land conflicts in the Carajás region.

KEYWORDS: Mining, conflicts, Territory.

1 | INTRODUÇÃO

Neste artigo nos propomos a examinar o processo de intensificação de conflitos pela posse da terra, em função da expansão desenfreada da atividade de extração mineral, sobretudo desencadeada pela implantação do Projeto Ferro S11D em Canaã dos Carajás, estado do Pará. Em meio a uma ampla cadeia de projetos de infraestrutura no município, a mineração têm exigido a ocupação e o controle

sobre vastos territórios, que, em suma são ocupados por distintos grupos sociais. Portanto, por questões de delimitação, vamos nos ater ao estudo de um desses grupos de atingidos que atualmente fazem frente de resistência à mineração articulados no Acampamento Planalto Serra Dourada, localizado na Vicinal (VS) 40, área rural de Canaã dos Carajás.

Canaã dos Carajás é um município do sudeste paraense, região esta conhecida internacionalmente pela violência contra os movimentos populares e de trabalhadores rurais que disputam a posse da terra e a permanência nela. Inserido nesse universo de conflitos gerados pela disputa do Território e Territorialidades (MALHEIRO, 2015), o município tem vivenciado transformações profundas tanto no campo, como na cidade, motivadas, principalmente, pelas ações da mineradora Vale. Ações, que avançam com rapidez, na medida em que o capital mineral mobiliza suas forças produtivas provocando essa tensão.

Na tentativa de entender essa realidade, e chegar aos objetivos a que nos propomos neste trabalho, lançamos mão das seguintes estratégias metodológicas: estudo bibliográfico e documental para entender processos de consolidação do modelo de desenvolvimento imposto à região de Carajás e como empresas, órgãos públicos e movimentos sociais tem se posicionando diante dos conflitos gerados pela expansão mineral; entrevistas semiestruturadas com lideranças do Acampamento Serra Dourada para entender a dinâmica dos conflitos sob a perspectiva dessas lideranças.

2 | FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS E A CHEGADA DA MINERAÇÃO

Na década de 1980 o governo Federal criou o Grupo Executivo de Terras do Araguaia Tocantins (GETAT), órgão subordinado à Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, com a finalidade de coordenar, promover e executar as medidas necessárias à regularização fundiária na área de atuação da Coordenadoria Especial do Araguaia Tocantins (CEAT). O GETAT, com apoio da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), criou o Projeto de Assentamento (PA) Carajás I, II e III, no ano de 1982, no qual pretendia assentar 1.551 famílias, trazidas, principalmente, dos Estados do Goiás e Maranhão. As famílias eram recrutadas em cidades desses estados e levadas, juntamente com seus pertences, de caminhão e alojadas em barracas e barracões cobertos de palhas e lonas com pouca ou nenhuma proteção. Para ter maior controle dessa área, o GETAT criou três centros administrativos, denominados de Centros de Desenvolvimento Regional (Cedere I, II e III), onde se formaram vilas, com distância aproximada de 70 km uma da outra. O Cedere II, em 1994, se tornaria a cidade hoje sede do município de Canaã dos Carajás, estado do Pará (CABRAL; ENRÍQUEZ; SANTOS, 2011).

A partir do ano de 2000 o município de Canaã dos Carajás começa a passar por uma transformação significativa em relação a mineração, com a chegada da Vale para implantação dos projetos Sossego e Níquel do vermelho, ambos para exploração de cobre

e níquel respectivamente. Muitas áreas, de grandes, médios e pequenos proprietários foram adquiridas pela empresa e tornadas improdutivas. Só de pequenos agricultores assentados pelo GETAT, foram para mais de 100 lotes de 50 hectares.

A partir do ano de 2010, para implantação do Projeto de Ferro S11D, a Vale fez compra de quase 15 mil hectares de terras e desestruturou uma vila de 120 famílias, construída com o esforço dos moradores, desde o ano de 1978. A vila Mozartinópolis, também conhecida como Racha Placa, possuía estruturas que foram desativadas para implantação do canteiro de obras do projeto S11D (REIS, 2014). Para termos uma maior dimensão dos projetos de mineração presentes no município de Canaã dos Carajás, observemos o quadro a seguir:

Projeto	Minério Explorado	Fase do Projeto
Projeto Sossego	Cobre	Operação desde 2004
Projeto de Cobre 118	Cobre	Paralisado
Projeto Níquel do Vermelho	Níquel	Paralisado
Projeto Ferro Carajás S11D	Ferro	Operação desde 2016

Tabela 1: Projeto de exploração mineral em Canaã dos Carajás

Fonte: Organizado pelos autores com base em pesquisa de campo.

3 I O PROJETO FERRO CARAJÁS S11D E OS CONFLITOS NO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS

Encontra-se em fase de operação, desde dezembro de 2016, em Canaã dos Carajás, o Projeto Ferro Carajás S11D que previa inicialmente a extração de 90 milhões de toneladas de minério de ferro por ano. O empreendimento recebeu este nome a partir da sua localização: trata-se do bloco D do corpo S11, que fica na Serra Sul da grande região de Carajás. Ao norte, está a Mina de Carajás, em operação desde 1985, situada em Parauapebas, município vizinho a Canaã dos Carajás. Para fins geológicos, o S11D é apenas um bloco do corpo que foi dividido em quatro partes: A, B, C e D. O potencial mineral do corpo S11 é de 10 bilhões de toneladas de minério de ferro, sendo que só o bloco D possui reservas de 4,24 bilhões de toneladas (VALE, 2013).

É notório os impactos decorrentes não só da implantação do projeto Ferro S11D, mas também da duplicação Estrada de Ferro Carajás. Atualmente, a EFC passa por 27 municípios, 28 Unidades de Conservação e atravessa diretamente mais de 100 comunidades quilombolas e indígenas no Pará e no Maranhão. (FEITOSA, 2013). Com a construção do ramal ferroviário várias outras comunidades, ocupações ou assentamentos

rurais foram afetados tais como: Palmares I e II, acampamentos Juazeiro e Santo Antônio, PA Onalício Barros, Vila Bom Jesus e vila Racha Placa.

3.1 Os Conflitos no acampamento Planalto Serra Dourada

Em função de uma ampla cadeia de projetos de infraestrutura o município de Canaã dos Carajás vem passando por uma nova configuração, onde a mineração têm exigido a ocupação e o controle sobre vastos territórios, que são ocupados por distintos grupos sociais, provocando conflitos. Neste contexto o Projeto Ferro S11D, o mais novo em Carajás, tem gerado um efeito catalisador destes conflitos, na mesma proporção que a empresa vem adquirindo terras na região, seja para apropriação/especulação, seja para compensações ambientais exigidas pelo IBAMA. (SANTOS, 2018).

Em entrevista feita pelo jornal El País, José Batista Afonso, advogado da CPT argumenta que uma das maiores mineradoras do mundo se aproveitou por décadas de um vácuo da fiscalização para adquirir irregularmente terras da União, muitas delas ocupadas por assentados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para viabilizar seus projetos de extração de minério na Amazônia (EL PAÍS, 2016).

Por este motivo é que maioria das áreas abocanhadas pela empresa em Canaã dos Carajás, pertence à União já que até então as áreas não foram tituladas em nome dos ocupantes, sendo que parte significativa das terras adquiridas foi do PA Carajás II, criado pelo GETAT, na década de 80. Os órgãos estatais que por sua vez, além de terem seus poderes e atribuições reduzidas, ainda se ausentam em discutir os problemas gerados pela exploração mineral em áreas de suas jurisdições:

As ações de aquisição de áreas rurais pela Vale, com vistas à implantação de infraestrutura em suporte aos projetos de mineração, vem se estendendo, mais recentemente, por toda a área rural de Canaã e gerando um conjunto de novas situações que envolvem conflitos, tensões e expectativas diversas (Santos, 2011, p. 111).

Ressaltamos em relação a este processo de concentração de terras pela mineração no município de Canaã dos Carajás, que em 14 e 15 de junho do ano de 2015, trabalhadores e trabalhadoras, filhos e filhas de trabalhadores e trabalhadoras rurais, resolveram ocupar parte das áreas concentradas pela Vale, como alternativa para geração de renda e superação da pobreza. Sufocados pelas dificuldades de sobrevivência no município que ajudaram a construir e agora sendo apropriada por um único e dominante interesse, o da mineração, a estratégia foi entrar na área, construir casas de madeira e iniciar as roças. O acampamento é composto por cerca de 300 famílias de trabalhadores.

Gostaríamos de mencionar que o acampamento Planalto Serra Dourada, surge de um novo processo de re-existência de trabalhadores que resolveram ocupar algumas áreas que foram historicamente apropriadas pela mineradora Vale no município de Canã do Carajás. Vale lembrar que no município além do acampamento Planalto Serra Dourada,

existem pelo menos mais seis: Grotão do Mutum, Alto da Serra, Rio Sossego, Monte Sião, Eduardo Galeano e Axiá. Os dois últimos acampamentos são organizados pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), sendo que o restante surgiram de reações espontâneas de trabalhadores que atualmente são acompanhados pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Canaã dos Carajás (STTRC), Centro de Educação, Pesquisa e Assessoria Sindical e Popular (Cepasp), Comissão Pastoral da Terra (CPT) e Brigadas Populares.

Em entrevista feita com os camponeses ocupantes do Planalto Serra Dourada, eles argumentam o que motivou a articularem o processo de ocupação e formação do acampamento:

Existia já um coletivo, né, que conversava sobre as demandas dos impactos da mineração na Vila Serra Dourada, uma vila que tinha no município de Canaã, o qual sofreu um impacto muito sério em relação a mineração. A mineração veio e retirou todas as pessoas que tinha propriedade próxima. Essas pessoas ficaram a Deus dará (...) Chegou um momento em que se decidiu que era hora de se pegar de volta as terras públicas que a mineradora havia comprado ilegalmente (...) E aí, no dia 14 de junho de 2015, fizemos a ocupação e desde então a gente vem nessa demanda da luta pela terra (Volney de Souza, entrevista realizada dia 27 de novembro de 2016).

As terras do município foram todas comprada pela Vale, e isso desmobilizou os agricultores, os criadores de animais, de gado que tinha e o colono. Eles desmobilizaram tudo, comprou as terra tudo e deixou o município improdutivo. (...) Então, isso nos obrigou a gente olhar pro lado, pra frente, pra trás e sem alternativa, ocupar essa área porque a gente também já sabia que a área, a maioria da área é da nação, é nossa, entendeu? Ela comprou, mas inclusive tem muitas áreas aí que ela não poderia nem ter comprado, porque era área de assentamento do INCRA e do GETAT, na época, e ela foi e comprou. Teve área que na realidade ela tomou conta de área da União. Tem muitas áreas no meio da área dela aí, que é área da União (Antônio João Martins, entrevista realizada dia 03 de setembro de 2016).

Nos somos moradores daqui de Canaã desde o ano 2000. Desde, de lá pra cá, nós luta por um pedacinho de terra e nunca conseguimos. E a metade do município já é da Vale, entendeu? Por isso nós resolvemos ocupar essa terra (Eduardo dos Santos Silva, entrevista realizada dia 04 de setembro de 2016).

Os dizeres do Sr. Antônio de que a “a maioria da área é da nação, é nossa” reforça a narrativa usada pelo movimento camponês que vem ocupando as áreas que seriam supostamente de propriedade da mineradora. A narrativa central é da “retomada das terras públicas”, como eles colocam em artigo publicado em 17 de dezembro de 2016, com os dizeres “Queremos de volta a terra prometida”. No mesmo texto eles reivindicam ainda “Que a Vale tire as patas das terras públicas”. Significa também a retomada da agricultura, quase extinta no município que já foi um dos maiores produtores agrícola do estado do Pará.

Imediatamente, logo após a ocupação, a Vale ingressou com 26 pedidos de reintegração de posse. Vale lembrar que são várias as ocupações em áreas da Vale em Canaã dos Carajás. No dia 19 de junho de 2015, o juiz da comarca de Canaã dos Carajás, expediu liminar de reintegração de posse, para o acampamento Planalto da Serra Dourada. No dia 22 de junho de 2015, advogados da CPT protocolaram no fórum de Canaã, uma exceção de competência, que considera o juízo da comarca de Canaã dos Carajás incompetente para julgar causas oriundas de conflitos agrários. Na audiência do dia 23 de junho de 2015, o juiz considerou a incompetência, transferindo as causas para a vara Agrária de Marabá. Assim o movimento de resistência ganhava tempo para traçar estratégias de enfrentamento à Mineradora Vale, com vistas a se manterem acampados nas terras.

No dia 04 de julho de 2015, como forma de tornar público o conflito decorrente dos processos de ocupações, cerca de 500 trabalhadores e trabalhadoras rurais acampados, foram as ruas de Canaã dos Carajás, em protesto contra a mineradora Vale. A manifestação tinha o objetivo de publicizar e dar uma resposta à concentração de terra, à expropriação e a opressão exercida aos camponeses em luta. A ideia também era denunciar que a apropriação de áreas públicas por parte da mineradora tem gerado concentração, que por sua vez foi tornando as terras agricultáveis e produtivas em improdutivas.

Desde o ano de 2013 a CPT e o STTRC, haviam representado junto ao Ministério Público Federal (MPF), petição para que estes órgãos solicitassem ao INCRA levantamento sobre a situação das áreas adquiridas pela empresa mineradora. Entretanto, depois de algum tempo sendo provocado pelo movimento de camponeses sem-terra, o INCRA, no dia 15 de março de 2017, enviou uma equipe de técnicos para a área com a finalidade de realizar um levantamento da real situação de todas as áreas que estão sob domínio da mineradora Vale, ocupadas por camponeses. A postura do órgão se deu em cumprimento a um acordo feito no início de fevereiro de 2017.

Sobre o levantamento da área ocupada pelo acampamento Planalto Serra Dourada, o mesmo foi feito em outubro de 2016, pelo setor de cartografia do INCRA. São 100 lotes do projeto de Assentamento Carajás II, titulados e não quitados (terra pública), que somam em torno de 5.000 hectares; duas áreas públicas que somadas chega a quase 1.800 hectares; e duas áreas tituladas pelo Instituto de Terras do Pará (ITERPA) não adquiridas pela Vale:

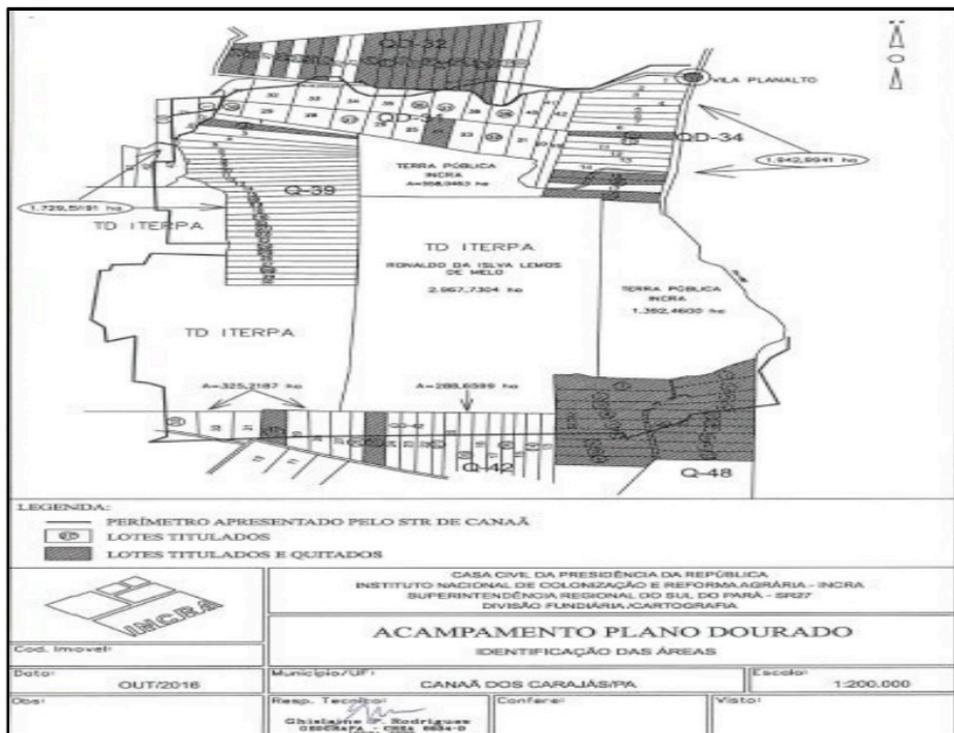


Figura 1: Levantamento da área do acampamento Planalto Serra Dourada.

Fonte: INCRA SR27 (SD).

Embora o acampamento planalto Serra Dourada tenha se mantido forte frente a ameaça constante de despejo, os moradores enfrentam também diversos outros tipos de intimidações:

(...) eles tentam coagir com a polícia, com tropa de choque da polícia. Vem tropa de Belém, vem tropa não sei da onde, vem tropa falsificada, pegaram outro pouco daqui, outro dali. E enfrentamos a parte judiciária, daqui da comarca de Canaã. E enfrentamos ela diariamente, porque ela fica mandando liminar, porque é comprada pela Vale. Ela fica mandando liminar direto pro nosso povo, nas área onde nós tamo trabalhando. Eles pega as camionete e entra nas vicinais, e até mesmo dentro da área, que a gente já pediu pra eles não entrar, mas eles continua insistindo, mandando o oficial de justiça levar liminar pra nós. Liminar essas que já foram suspensas. E aí infelizmente eles bate essa liminar, desmembra do processo, fica encaminhando pra lá (acampamento). Isso deixa a gente indignado (Antonio João Martins. Entrevista realizada dia 03 de setembro de 2016).

Diante das constantes ameaças a única saída é se organizar e resistir. Na perspectiva de ampliar a resistência e fortalecer a luta pela terra, os acampados do planalto Serra Dourada em conjunto com os acampamentos vizinhos e outras organizações, criaram um

amplo movimento na região. Em sua primeira reunião no dia 03 de setembro de 2016, na cidade de Canaã dos Carajás, ficou consensuado entre os participantes que seria denominado Movimento em Defesa de Territórios Livres de Mineração (MDTLM). Entre os dias 30 de novembro e 01 de dezembro de 2016 aconteceu o primeiro encontro do movimento MDTLM. O encontro aconteceu no acampamento planalto Serra Dourada e tinha como objetivo, discutir a conjuntura política nacional e a mineração neste contexto, levando em consideração a situação do município de Canaã dos Carajás e a população local diante dos impactos socioambientais. O lançamento oficial do MDTLM foi realizado em março de 2017.

Outras formas de resistir têm surgido entre os acampados, que é lutar contra a territorialização mineral e mostrar o potencial produtivo do campesinato local. Foi com esse intuito que no dia 04 de março de 2017, cerca de 30 famílias camponesas montaram uma feira livre na praça da cidade de Canaã do Carajás. A comercialização de produtos agrícolas e derivados, foram vendidos a preço acessível, muito menor que o cobrado no comércio local de Canaã:



Figura 2: Feira livre dos acampados na praça de Canaã dos Carajás

Fonte: STTR de Canaã dos Carajás.

Importante Frisar a presença de entidades de base (STTRC, CPT, Cepasp, Brigadas Populares), que fortalecem a luta dos camponeses, em um contexto de enfraquecimento da luta pela terra, que ocorre dentre diversos fatores devido à dominação objetiva e subjetiva que a mineradora exerce no pensamento social da região de Carajás. O presidente do STTRC de Canaã argumenta sobre o trabalho da entidade em prol da luta pela terra no município:

O sindicato tem acompanhado aí, são quatro acampamento, todos na área que a Vale se diz que é dona dela, né. E dessas quatro, todas tem um numero de famílias até razoável, né. Por exemplo, a São Luiz que são 38.000 ha, lá são 250 família, que é o Grotão do Mutum. Nós temo também aqui o Planalto da Serra Dourada, que são em media de 2.000 alqueires. São areas também que são do PA Carajás, né. Nós acompanhamos ali o Alto da Serra, que são 98 famílias, né. Lá são áreas publicas, lá não tem documento nenhum. Lá pertenciam aos grandes pecuaristas, né, que foram os ocupantes dessas áreas, né. Então assim, uma forma que o sindicato tem feito esse desempenho, esse trabalho, juntos com essas família, nessa área de ocupação, que se encontra hoje aqui em Canaã (José Ribamar da Silva Costa, entrevista realizada no dia 04 de setembro de 2016).

No entanto, as entidades que apoiam a luta camponesa, entendem estrategicamente, que a luta pela posse da terra na região de Carajás contribui para algo mais amplo como a reforma agrária e por um modelo de desenvolvimento diferente daquele hegemonizado pelo Capital mineral. Isto Significa colocar em xeque o modelo de desenvolvimento assentado no latifúndio mineral e reafirmar a importância da agricultura camponesa para o desenvolvimento regional.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Indagar os conflitos gerados pela mineração e a disputa pela posse da terra em Canaã dos Carajás implica problematizar o modelo de desenvolvimento mineral, cuja apropriação das riquezas é centralizada pelos acionistas, enquanto os passivos sociais, territoriais e ambientais são socializados com as populações locais (ACSELRAD; BEZERRA, 2010). Neste contexto, Canaã dos Carajás representa apenas um minúsculo espaço desse universo, haja vista que as práticas adotadas no município têm sido reproduzidas, em outros espaços, porém com outras roupagens e contextos. Não podemos esquecer que assim como a Amazônia Brasileira, outros países e regiões carregam a sina de eternas produtoras de commodities tais como Bolívia, Peru e países da África do Sul.

O Capital se reproduz e renova suas práticas de espoliação incessantemente, em busca da acumulação econômica a partir dos lucros gerados pelo uso intensivo dos recursos naturais, da força de trabalho e da expropriação, proporcionando enormes prejuízos para as populações. (HARVEY, 2006; 2013a; 2013b). Para isso, conta com a eficácia do Estado que disponibiliza seu aparato político, jurídico e militar, como indutor e

protetor da acumulação.

No sudeste do Pará, a partir das políticas de ocupação da Amazônia via colonização são implantados pelo Getat os chamados Cederez I, II e III. Posteriormente o Cedere II daria origem ao município de Canaã dos Carajás. Por volta da década de 2000 o município desperta os primeiros interesses do capital mineral quando é descoberta uma mina de cobre. A respectiva mina de cobre daria origem a instalação pela mineradora Vale, do projeto Sossego no ano de 2004.

Com a implantação do projeto de ferro S11D, o estudo identificou que houve um reordenamento territorial no município, em função da apropriação privada de terras publicas que foi feita pela Vale. A consequência disso é que ocorreu uma desestruturação nos diversos modos de vida dos camponeses, isso sem falar na ameaça a soberania alimentar do município por conta da concentração de grandes parcelas de terras, que se tornaram improdutivas após ficar sob o domínio da mineradora.

Em função de todo esse processo identificamos que os camponeses com apoio de diversas entidades tais como Cepasp, STTRC, CPT e Brigadas Populares começaram a se mobilizar para ocupar e retomar as diversas áreas que foram historicamente apropriadas pela Vale, muitas delas ilegalmente. Esse processo desencadeou em conflitos, pois a mineradora sempre utiliza como estratégia a cooptação de liderança e quando não obtém êxito, aciona as forças repressivas do estado (Polícia, Judiciário) e empresas particulares de segurança, para ameaçar aqueles que se opõe e contrariam seus interesses econômicos na região de Carajás. Portanto é importante perceber que a implantação dos grandes projetos extrativos minerais de grande envergadura empreendidos hoje na Amazônia, em particular a mineração industrial na região de Carajás, tem provocado problemas socioambientais e conflitos de tamanha proporções.

Por fim, tais projetos recolocam em prática uma dinâmica secular de expropriação, espoliação e exploração dos territórios. Papel conferido à Amazônia, tem sido a condição colonial provedora de matérias-primas para atender demandas externas. Por outro lado, os recursos naturais existentes na área materializam as configurações territoriais. E em razão do seu potencial mineralógico existente em seu subsolo, Canaã dos Carajás consolida-se como o território privilegiado para a reprodução das atividades relacionadas à indústria extrativa mineral, cuja lógica é a de integrar a produção mineral nacional aos principais mercados consumidores internacionais.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H; BEZERRA, G. das N. Desregulação, Deslocalização e Conflito Ambiental: considerações sobre o controle das demandas sociais. In: A. W. B. de ALMEIDA et al. (orgs.), **Capitalismo Globalizado e Recursos Territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro, Editora Lamparina, 2010 p. 179 – 209.

CABRAL, E. R.; ENRÍQUEZ, M. A. R. S.; SANTOS, D. V. Canaã dos Carajás – do leite ao cobre: transformações estruturais do município após a implantação de uma grande mina. In: FERNANDES, F. R. C.; ENRIQUEZ, M. A. R. S.; ALAMINO, R. C. J. (Eds.). **Recursos minerais e sustentabilidade territorial**. Rio de Janeiro: C E T E M / M C T I, 2 0 1 1, v. 1, p. 39 - 68. Disponível em: http://www.cetem.gov.br/publicacao/livros/Vol_1_GRANDES_MINAS_TOTAL.pdf. Acesso em: 26 nov. 2011.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo - Brasil 2013**. Goiânia: 2013. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/quem-somos/12-noticias/conflitos/2042-conflitos-no-campo-brasil-2013> acesso em 11. Nov. 2018.

FEITOSA, E. M. **Duplicação da Estrada de Ferro Carajás e impactos sociais: O caso do bairro Alzira Mutran**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Faculdade de Ciências Sociais do Araguaia e Tocantins da Universidade Federal do Pará, Campus de Marabá. Marabá, 2013. 88p.

HARVEY, D. O “novo” imperialismo: acumulação por desapossamento. In: L. PANITCH, L.; LEYS, C. (orgs.), **O Novo Desafio Imperial**. Buenos Aires, Editora CLACSO, Socialist Register, 2006. 95 – 125 p.

HARVEY, D. Acumulação via Espoliação. In: HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. 7ª ed. São Paulo, Edições Loyola, 2013a. 115 – 148 p.

HARVEY, D. 2013b. O Segredo da Acumulação Primitiva. In: HARVEY, D **Para Entender o Capital - Livro I**. São Paulo, Editora Boitempo, 2013b. 277 – 299 p.

JORNAL EL PAÍS, **Os sem-terra desafiam a gigante Vale na Amazônia**. São Paulo. 11.12.2016. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/23/politica/1479905291_797076.html. Acesso em 15 de dezembro de 2016.

MALHEIRO, B. C. P. Territórios e saberes em disputa: Por uma epistemologia da Fronteira. In: **Iguana Reflexão amazônica**. Marabá – Pará, Editora Iguana, nº I, , 2015. p. 55-79.

REIS, I. F. **O avanço da Mineração na Amazônia e a Resistência dos moradores da vila Racha Placa no município de Canaã dos Carajás: Uma análise a luz do processo de Acumulação do Capital**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Faculdade de Ciências Sociais do Araguaia e Tocantins da Universidade Federal do Pará, Campus de Marabá. Marabá – Pará, 2014. 72p.

SANTOS, A. A. S. **Mineração e Conflitos Agrários em Canaã dos Carajás**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Marabá, 2018.

SANTOS, D. M. V. **Grande mineração e desenvolvimento de comunidades: uma leitura a partir de Canaã dos Carajás**, Pará. Dissertação de mestrado, Belém, UNAMA, 2011.

VALE. **Relatório CAPEX 2013 – Vale: orçamento de investimentos e P&D de US\$16,3 bilhões para 2013**. Minas Gerais, 2013. Disponível em: http://www.vale.com/PT/investors/investments/Capex/Capex/120312Capex2013_p.pdf. Acesso em: 13. Dez. 2016.

ENTREVISTAS REALIZADAS

Antônio João Martins, integrante do acampamento Planalto serra Dourada. Canaã dos Carajás – PA. Entrevista realizada dia 03 de setembro de 2016.

Eduardo dos Santos Silva, integrante do acampamento Planalto serra Dourada. Canaã dos Carajás – PA. Entrevista realizada dia 04 de setembro de 2016.

José de Ribamar da Silva Costa, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Canaã dos Carajás. Canaã dos Carajás – PA. Entrevista realizada no dia 04 de setembro de 2016.

Volney de Souza, integrante do acampamento Planalto serra Dourada. Canaã dos Carajás – PA. Entrevista realizada dia 27 de novembro de 2016.

CAPÍTULO 15

PROGRAMA JOVEM APRENDIZ COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO ENTRE GAROTAS ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO

Data de aceite: 01/02/2021

Data de submissão: 28/10/2020

João Victor Mendes Carvalho

Universidade Federal do Piauí
Teresina – Piauí

<http://lattes.cnpq.br/8934407729519259>

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo compreender de que forma o ingresso das alunas do colégio CETI Prof. Joca Vieira no Programa Jovem Aprendiz contribui para o desenvolvimento socioeconômico das mesmas a partir da perspectiva do gênero. Para tanto, empreende-se aqui uma pesquisa qualitativa descritiva, de natureza exploratória, mediante a realização de entrevistas de tipo semiestruturada. Como resultados, a pesquisa identificou que as referidas discentes possuem cerca de 1 ano de participação no Programa e além de se dividirem entre estudos e trabalho, realizam atividades secundárias como cursos profissionalizantes, cuidados com a família ou atividades domésticas. A fins de conclusão foi possível observar que, com a inserção no mercado de trabalho elas passaram a ter mais influência no âmbito doméstico, autonomia na esfera pessoal e possibilidades de ascensão na instância profissional/educacional.

PALAVRAS-CHAVE: Jovem Aprendiz. Mercado de Trabalho. Gênero.

YOUNG APPRENTICE PROGRAM AS A FACTOR OF SOCIALECONOMIC DEVELOPMENT AMONG HIGH SCHOOL STUDENT GIRLS

ABSTRACT: This work has the goal of understand how the entry of CETI Prof. Joca Vieira students in the Young Apprentice Program contributes to their socioeconomic development from a gender perspective. To this end, a descriptive qualitative research of an exploratory nature is undertaken here, by conducting semi-structured interviews. As a result, the research identified that this students have about 1 year of participation in the Program and besides dividing themselves between studies and work, they carry out secondary activities such as professional courses, family care or domestic activities. In conclusion, it was possible to observe that, with the insertion in the labor market, they started to have more influence in the domestic ambit, autonomy in the personal sphere, and possibilities of ascension in the professional/educational instance.

KEYWORDS: Young Apprentice. Labor Market. Gender.

1 | INTRODUÇÃO

Diante de uma sociedade societária, caracterizada por contatos sociais secundários em que a proximidade física necessariamente não implica em proximidade afetiva, em termos de impessoalidade das relações sociais, o mercado de trabalho se apresenta a cada dia mais competitivo, seletivo, com postos insuficientes para abarcar um grande

contingente populacional e como consequência, constitui-se num campo de disputas mediante uma concorrência acirrada. A conquista do primeiro emprego é hoje a pretensão de sujeitos que, através do Programa Jovem Aprendiz, encontram uma oportunidade de ingressar no mercado de trabalho. Neste sentido, o Programa em questão é acionado como a ferramenta que propicia estudantes a compor a classe trabalhadora de forma a adquirirem uma vida economicamente ativa.

A presente investigação surgiu como fruto da minha experiência profissional enquanto professor vinculado à Secretaria Estadual de Educação e Cultura (SEDUC-PI) na categoria SL¹, lotado na escola CETI Prof. Joca Vieira, encarregado de orientar um projeto de pesquisa sobre o tema em questão para um Circuito de Ciências promovido entre as escolas da rede estadual de ensino do Piauí. Com isso, este trabalho tem por objetivo compreender de que forma o ingresso das alunas da escola acima citada no Programa Jovem Aprendiz contribui para o desenvolvimento socioeconômico das mesmas a partir da perspectiva do gênero.

Para tanto, empreende-se aqui uma pesquisa qualitativa descritiva, tendo em vista que seus dados “consistem em descrições detalhadas de situações com o objetivo de compreender os indivíduos em seus próprios termos” (GOLDENBERG, 2004, p. 53), além de ocupar-se com “a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2002, p.42). Sua natureza exploratória permite “maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses” (GIL, 2002, p.41).

Como meio de produção de dados, recorreremos à realização de entrevistas com perguntas semiestruturadas, por considerar que esta possibilita às entrevistadas falar livremente sobre suas experiências. Desta forma, a entrevista foi utilizada como o meio que nos permitiu inferir a concepção dos sujeitos inseridos no campo acerca das questões que giram em torno do vínculo entre gênero e empregabilidade que norteiam esta pesquisa como faixa etária, tempo de atuação no Programa, cargos desempenhados, relações interpessoais, cumprimento de rotina, dentre outras.

Cabe ressaltar ainda que a preferência por focar a participação feminina, dá-se em decorrência da experiência das interlocutoras desta pesquisa em rodas de discussão sobre questões de gênero e sua ênfase no âmbito econômico, promovidas em parceria com a “Plan International²” nas dependências da escola Joca Vieira e, principalmente, por uma necessidade de problematizar as possibilidades de inserção e permanência dessas jovens no mercado de trabalho, a posição que as mesmas têm ocupado, bem como as chances de ascensão profissional por parte delas, refletindo na redução das desigualdades sociais.

1 “Superior com Licenciatura”. Diz-se do(a) profissional da educação habilitado em nível acadêmico a partir de curso de Licenciatura Plena.

2 Trata-se de uma ONG sem vínculos religiosos e partidários, que promove ações de enfrentamento às desigualdades de gênero tendo como público alvo crianças, adolescentes e jovens.

2 I DO PROGRAMA JOVEM APRENDIZ E SUAS DIRETRIZES

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em seu artigo 62, “considera-se aprendizagem a formação técnico-profissional, ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor”, efetivada por intermédio de um contrato de aprendizagem. Este último trata-se de

um contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e de prazo determinado, com duração máxima, em regra, de dois anos. O empregador se compromete, nesse contrato, a assegurar ao adolescente/jovem com idade entre 14 e 24 anos (não se aplica o limite de 24 anos para o jovem com deficiência), inscrito em programa de aprendizagem, uma formação técnico-profissional metódica, compatível com seu desenvolvimento físico, moral e psicológico. O aprendiz, por sua vez, se compromete a executar, com zelo e diligência, as tarefas necessárias a essa formação (art. 428 da CLT). O programa de aprendizagem será desenvolvido por entidade qualificada para esse fim. (MANUAL DA APRENDIZAGEM, 2009, p. 13).

Regido pelo Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005, o Programa de Aprendizagem envolve uma formação técnico-profissional entendida em seu artigo 6 como “atividades teóricas e práticas, metodicamente organizadas em tarefas de complexidade progressiva desenvolvidas no ambiente de trabalho”. O Centro de Integração Empresa Escola (CIEE) é responsável por fazer esse elo entre contratantes e funcionários(as) acionando a Lei nº 10.097/2000 (Lei da Aprendizagem) que determina que “as empresas de médio e grande porte devem incorporar em seus quadros de funcionários um número de jovens aprendizes que varia de 5% a 15%” (CARVALHO; ROCHA, 2017, p. 748).

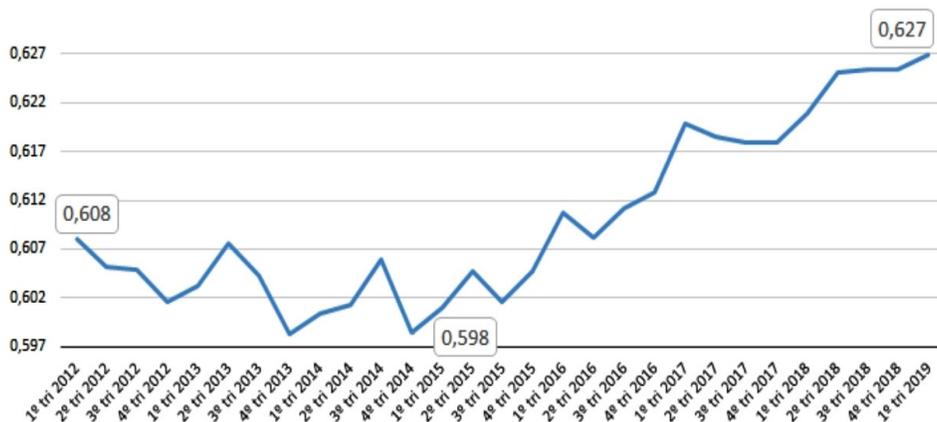
Inseridas neste cenário profissional, as interlocutoras da presente pesquisa ratificam o cumprimento da legislação pertinente por parte das empresas contratantes, de forma que, desempenham tanto atividades rotineiras, próprias de seus cargos, como de atualização profissional, além de aprenderem muito ao trabalhar conjuntamente com outros jovens aprendizes e funcionários mais antigos. A troca de experiências é o que torna o engajamento profissional mais significativo.

É importante considerar ainda que, partindo de uma compreensão de política pública como sendo a área do conhecimento que busca, simultaneamente, “colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2002, p. 05), o referido Programa tem demonstrado uma experiência positiva em inserir esses sujeitos no mercado de trabalho porque, antes de tudo, coloca-se como resposta a uma demanda social de incentivo ao primeiro emprego por meio da democratização ao seu acesso.

3 I DESIGUALDADES SOCIAIS EM CONTEXTO

Seja de renda, de raça ou de gênero, o fato é que as desigualdades estão presentes

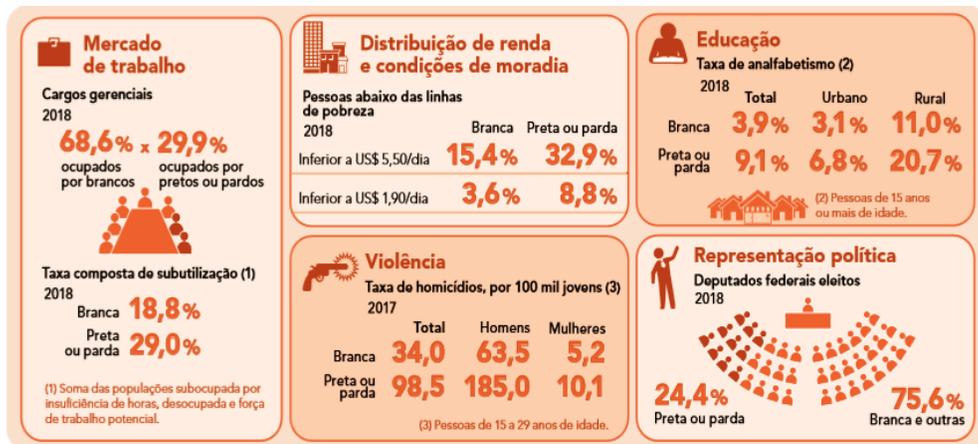
no convívio social dos indivíduos nos mais diversos contextos e não há como serem negadas. Apesar da crescente modernização e intensificação de seus processos produtivos, o Brasil apresenta enorme desigualdade na distribuição de renda. Segundo dados de um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, o país bateu recorde de crescimento na desigualdade de renda per capita.



Índice de Gini sobre a Renda do Trabalho nos Domicílios Per Capita

Fonte: FGV/IBRE

O índice de gini dispõe de uma escala que varia entre 0 a 1 e, quanto mais próximo de 1, maior é a desigualdade constatada. No caso do gráfico acima, embora apresentando variações, o Brasil atingiu a maior taxa de desigualdade de renda desde 2012, chegando a 0,627 em 2019. No que tange à desigualdade de raça, esta se expressa de modo mais efetivo no preconceito étnico-racial, diferenciando salários, níveis de escolaridade, formas de tratamentos, dentre outros, como mostra o quadro a seguir:



Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

Com relação ao gênero, para compreendê-lo é preciso atentar para a história do feminismo. Enquanto movimento social organizado, este tem suas raízes fincadas no Ocidente do século XIX. Diferentemente de suas precursoras da primeira onda que, dentre tantas coisas, lutavam pelo direito de participação ao voto, sendo muito conhecidas como “as sufragistas”, a instauração da segunda onda do movimento feminista incide sobre os anos finais da década de 1960 e suas militantes reivindicavam acesso ao mercado de trabalho e à educação, reorganização familiar e direitos reprodutivos (LOURO, 1997).

O feminismo se consagrou não apenas por ser um movimento social de grande adesão, mas também por tornar-se uma corrente de pensamento, ou seja, porque além de ter uma agenda política pela qual lutar, de igual modo se preocupou em desenvolver um corpo teórico que pudesse validar essa luta. É precisamente aqui que o conceito de gênero, à priori concebido com John Money, ganhou notoriedade. Os primeiros estudos feministas apontavam a segregação social e política das mulheres, o silenciamento que estas sofriam, bem como a existência de uma ordem social que as subordinava.

Popularizado pelas feministas anglo-saxãs, o termo gênero passou a ser acionado como uma forma de referir-se à organização social das relações entre os sexos, mais especificamente, para ressaltar o caráter social das distinções centradas nestes por meio da linguagem, rejeitando toda e qualquer forma de argumentação biológica que justificasse a relação dominação/subordinação imbricados neste processo (SCOTT, 1995). O gênero serve, assim, como uma ferramenta analítica e política ao mesmo tempo (LOURO, 1997).

Nascia, então, o conceito de gênero enquanto sexo culturalmente construído. Dito de outra forma, neste momento a intenção era levar a discussão para o terreno social com o intuito de mostrar que as desigualdades resultavam da ênfase que se dava às

características biológicas ou sexuais. Notadamente homens e mulheres são diferentes, no entanto, não são as características em si que promovem as desigualdades, mas a forma como elas são percebidas e valorizadas

Conforme a historiadora social feminista norte-americana Scott (1995), a chave para a redução das desigualdades estaria na desconstrução da lógica binária masculino/feminino porque tal desconstrução implica na observância de que o poder se exerce em várias direções (em rede) e no reconhecimento de que no interior de cada pólo existem diferentes formas de masculinidades e feminilidades. O grande pensamento que permeou esses estudos e que ajuda a compreender o objetivo proposto são as relações de poder com ênfase na dominação do homem e a subordinação da mulher.

O que explica, então, o fato de muitas mulheres ocuparem os mesmos cargos que os homens no mercado de trabalho, às vezes com um grau de instrução maior e receberem salários inferiores? O segredo para entender tal questão está vinculado ao processo de colonização, associado à forma como as bases do capitalismo foram lançadas, refletindo na maneira como as mulheres foram incorporadas ao mercado de trabalho. O confinamento da mulher à esfera doméstica está relacionado ao estabelecimento do patriarcado e da instituição da família monogâmica. Com isso, o espaço público por se tratar do âmbito de produção de riquezas, é valorizado como domínio de atuação masculina e o espaço doméstico passa a ser entendido como lugar de reprodução e domínio feminino.

Com o advento e fortalecimento do capitalismo essa situação é gradativamente alterada, pois as mulheres abandonaram os lares para serem empregadas como mão-de-obra barata, especialmente, em funções que expressavam um reflexo daquilo que elas já faziam em casa como atividades têxteis, de limpeza, cuidadora de idosos e de crianças, dentre outros. A partir da eclosão das duas grandes Guerras Mundiais, as mulheres seguiram num fluxo contínuo para o mercado de trabalho. Posto que os homens precisavam estar junto às trincheiras, elas ocuparam o lugar dos maridos e como a quantidade de mortos e sobreviventes feridos era muito grande, elas continuaram em seus postos (MUNIZ; BACHA; PINTO, 2015).

É basicamente a partir da intensificação do processo de globalização por volta dos anos 1980, mais precisamente na década de 1990, que a participação feminina nos rendimentos econômicos nacionais tornou-se mais efetiva. Desde então, as mulheres passaram a estar lado a lado com os homens, dividindo os mesmos espaços no mercado de trabalho, seja em gabinetes, lojas, escritórios, indústrias e outros em que nem era possível constatar a sua presença como na construção civil, condução de transportes coletivos, segurança pública e etc.

De uma forma geral, vários fatores cooperaram para a inclusão da mulher no mercado de trabalho, dentre eles, os avanços tecnológicos, o controle da natalidade, as lutas do movimento feminista e, conseqüentemente, a aquisição de alguns direitos trabalhistas como a jornada de 8 horas de trabalho ao dia, férias remuneradas, além de licença e salário

maternidade (MUNIZ; BACHA; PINTO, 2015). Pensar a crescente inserção de mulheres exercendo atividades em ambientes considerados, mediante uma construção social, como sendo de domínio masculino é um fato que tem suscitado acaloradas discussões, trazendo à tona um conceito que está muito em voga atualmente e que acabou caindo na “boca do povo”, trata-se do empoderamento feminino.

Derivado do inglês “empowerment”, o termo empoderamento foi utilizado inicialmente por militantes de diversos segmentos sociais anglo-saxões, sobretudo norte-americanos, e tem como gênese a Reforma Protestante protagonizada por Lutero em virtude da autonomia que este propagou aos(às) fiéis por atribuir a eles(as) a responsabilidade de ler e interpretar os textos sagrados do cristianismo por si só (BAQUERO, 2012). Apesar de não ser nova, a temática do empoderamento ganha notoriedade no quadro contemporâneo devido à intensificação da atuação dos novos movimentos sociais,

assim, empowerment é um conceito que tem raízes na Reforma Protestante. Contemporaneamente, se expressa nas lutas pelos direitos civis, no movimento feminista e na ideologia da “ação social”, presentes nas sociedades dos países desenvolvidos, na segunda metade do século XX. Nos anos 70, esse conceito é influenciado pelos movimentos de auto-ajuda, e, nos 80, pela psicologia comunitária. Na década de 1990, recebe o influxo de movimentos que buscam afirmar o direito da cidadania sobre distintas esferas da vida social, entre as quais a prática médica, a educação em saúde, a política, a justiça, a ação comunitária (BAQUERO, 2012, p. 175).

Caindo no gosto popular, a expressão adquiriu diversos significados, nem sempre de caráter político. Dito isto, quando se fala de empoderamento feminino, pretende-se afirmar o processo de conquista da autonomia, da autodeterminação, trata-se de um fim em si mesmo. De acordo com Sardenberg (2006), falar de empoderamento feminino é colocar por terra as ataduras da opressão de gênero, questionando e propondo alternativas que não perpetuem desigualdades sociais e é neste sentido que ele está sendo empregado nesta investigação.

Por isso, a importância social desta pesquisa consiste no fato de que cada vez mais é possível notar um aumento do número de mulheres engajadas em atividades profissionais e, principalmente, em postos de trabalho que antes eram pouco ocupados por elas, porém com o agravante de que ainda é possível constatar a diferença salarial tomada em comparação com homens que ocupam os mesmos cargos que elas, além destas últimas dividirem-se entre tarefas domésticas e cuidados com a família.

4 | ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAMPO

Como a presente investigação está centrada nas alunas do CETI Prof. Joca Vieira enquanto objeto de estudo, foi realizado um mapeamento na escola com vistas a identificar quem são as discentes participantes do Programa Jovem Aprendiz. Em virtude das turmas de 1ª e 2ª séries do Ensino Médio serem integrais, não foi possível detectar nenhuma

aluna das séries em questão inseridas no Programa devido à jornada de estudos³, o que inviabiliza sua inserção no mercado de trabalho ainda que apenas por meio expediente. Dito isto, somente as alunas da 3ª série do Ensino Médio estavam aptas a conciliar estudos e trabalho por fazerem parte da modalidade de ensino regular.

De uma forma geral, pouquíssimos são os(as) alunos(as) da instituição educacional em questão que desempenham alguma atividade profissional no mercado de trabalho formal, pois quase a totalidade deles(as) dedica-se somente à vida estudantil. Sendo assim, das cinco turmas de 3ª série, foi possível identificar apenas cinco alunas empregadas pelo Jovem Aprendiz, o que corresponde aproximadamente a uma média de 1 aluna por turma. Apesar de parecer um número pouco expressivo, elas se constituem a maioria se comparadas com os rapazes, dos quais foram encontrados apenas dois alunos participantes do Programa.

Depois de identificadas as discentes, foram empreendidas entrevistas individuais com perguntas que interessavam ao problema norteador desta pesquisa. Como resultados, pode-se inferir que as mesmas possuem cerca de 1 ano de participação no Programa e além de se dividirem entre estudos e trabalho, realizam atividades secundárias como cursos profissionalizantes, cuidados com a família no tocante aos irmãos mais novos ou atividades domésticas (nesta última elas são unanimidade), apesar disso, conseguem dar conta de todo o encargo. Dentre outras coisas, todas exercem atividades administrativas ou de auxílio em seus empregos, complementam a renda familiar e, sobretudo, afirmam que a inserção no mercado de trabalho trouxe consigo maturidade mental, determinação para buscar os objetivos pessoais e mais responsabilidade para arcar com as consequências de suas próprias ações.

Com uma faixa etária de 17 anos, esse empoderamento se faz ser vivenciado por elas, para além do acesso à renda, na medida em que as mesmas demonstram autoconfiança consigo mesmas no que diz respeito à tomada de decisões pertinentes a situações de sua própria casa e de questões particulares, quando são consultadas pelos próprios familiares para mediar situações da vida cotidiana, na acessibilidade para sair de casa com segurança e autonomia na companhia de amigos(as).

A confiança que elas deixam transparecer através da maneira como lidam com as diferentes situações, reflete na forma como os(as) seus(suas) responsáveis flexibilizam o acompanhamento com os estudos porque têm conhecimento daquilo que está à cargo delas e que, com competência, elas desempenharão seus afazeres. Trata-se de uma questão de “amadurecimento”, de começar a enxergar essas jovens como protagonistas de suas vidas inseridas num período de transição. Com isso, elas estão num processo de liminaridade em que já saíram da infância, porém ainda não são completamente adultas.

É importante ressaltar ainda que a abordagem deste processo de ocupação de

³ A modalidade de ensino integral possui uma jornada de estudos que vai de 7h e 30min. à 15h e 45min. de segunda à sexta-feira. Já o ensino regular vai de 7h e 30 min. à 12h e 15 min.

vagas no mercado de trabalho pelas mulheres requer um pouco de cuidado, pois é possível constatar que a desigualdade salarial obriga muitas mulheres a permanecerem numa situação de dependência com relação aos seus parceiros, mesmo estando empregadas. Por isso,

apesar dos progressos, as mulheres continuam a enfrentar a discriminação, marginalização e exclusão, ainda que a igualdade entre homens e mulheres seja um preceito internacional universal, um direito humano fundamental e inviolável. [...] Embora muito se tenha conseguido através da integração dos princípios e ações sobre responsabilidade corporativa, diversidade e inclusão, ainda não se atingiu participação equilibrada das mulheres nos distintos postos de trabalho – desde a presidência da empresa até o chão da fábrica e a cadeia de suprimentos (ONU MULHERES, 2016, p. 4-5).

Neste sentido, falar de igualdade de gênero não significa dizer que homens e mulheres devem ser tratados como idênticos, na verdade, ambos os sujeitos são diferentes, mas quando estas últimas lutam por igualdade o que elas querem é que seus atributos não sejam determinados pela categoria do gênero. A discussão insere-se no campo político para demonstrar que pode haver sim igualdade salarial, de direitos e de oportunidades sem que necessariamente o gênero seja acionado como elemento diferenciador entre tais indivíduos.

5 | CONCLUSÃO

Mediante tudo o que fora dito anteriormente esta pesquisa demonstrou, ainda que preliminarmente, que o Programa Jovem Aprendiz contribui para o desenvolvimento socioeconômico das alunas do CETI Prof. Joca Vieira na medida em que com a sua inserção no mercado de trabalho, elas passaram a ter mais influência no âmbito doméstico, autonomia na esfera pessoal e possibilidades de ascensão na instância profissional/educacional.

O desafio de superação das desigualdades sociais de gênero tem sido conquistado às duras penas pelas mulheres no decorrer da história porque constantemente elas têm que provar que são capazes, que são competentes e que conseguem desempenhar com eficiência aquilo que a elas foi incumbido e nem é preciso mencionar que a situação se agrava quando o elemento racial entra em cena, em termos de uma interseccionalidade nas relações de gênero.

A invisibilidade feminina, promovida por meio de inúmeros discursos sobre a vida privada, tomando o espaço doméstico como algo de domínio da mulher está sendo progressivamente desconstruído, o que não quer dizer que tal fenômeno já esteja erradicado, daí a necessidade de fomento a ações que combatam dadas situações de vulnerabilidade.

Desempenhando atividades profissionais fora de casa, elas passaram a ocupar

empresas, lojas, escritórios e outros setores do mercado de trabalho, algumas vezes exercendo funções secundárias outras vezes ocupando cargos de liderança. Tendo isso em mente, parte-se do pressuposto de que a partir da experiência profissional adquirida por meio do Programa Jovem Aprendiz, as alunas do colégio-foco desta pesquisa podem galgar níveis mais altos no mercado de trabalho porque apreendem habilidades, competências para tanto.

REFERÊNCIAS

BAQUERO, Rute Vivian Angelo. Empoderamento: instrumento de emancipação social? Uma discussão conceitual. *In: Revista Debates*, Porto Alegre, v.6, n.1, jan.-abr. 2012, pp.173-187.

BRASIL. **Decreto nº 5.598**, de 1º de dezembro de 2005.

_____. **Estatuto da criança e do adolescente**: Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, e legislação correlata. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

_____. **Lei da Aprendizagem**: Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000.

_____. **Manual da aprendizagem**: o que é preciso saber para contratar o aprendiz. Brasília: TEM, SIT, SPPE, ASCOM, 2009.

CARVALHO, João Victor M.; ROCHA, Antônio Carlos dos S. Juventude ativa: a aplicabilidade da Lei da Aprendizagem em Teresina-PI. *In: Anais do VII Simpósio Internacional sobre a Juventude Brasileira*. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2017, pp. 748.

DESIGUALDADE de renda no Brasil bate recorde, aponta levantamento do FGV IBRE. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/desigualdade-renda-brasil-bate-recorde-aponta-levantamento-fgv-ibre>. Acesso em: 27/10/2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDENBERG, Mirian. Pesquisa qualitativa: problemas teórico-metodológicos. *In: A arte de pesquisar*: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências sociais. Rio de Janeiro: Record, 2004, pp. 53-60.

IBGE. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica. n.41. IBGE, 2019.

LOURO, Guacira Lopes. **Gênero, sexualidade e educação**: uma perspectiva pós-estruturalista. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

MUNIZ, Danilo Dias; BACHA, Felipe Barcellos; PINTO, Julia Massini. Participação Feminina no Mercado de Trabalho. *In: Rev. Científica Eletrônica UNISEB*. Ribeirão Preto, v.6, n.6, jul/dez.2015, pp. 82-97.

ONU MULHERES. **Princípios de empoderamento das mulheres**: igualdade gera negócios. Pacto Global das Nações Unidas, 2016.

SARDENBERG, Cecília M. B. **Conceituando “empoderamento” na perspectiva feminista**. Trabalho apresentado no I Seminário Internacional: Trilhas do Empoderamento de Mulheres – Projeto TEMPO, promovido pelo NEIM/UFBA, em Salvador, Bahia, de 5-10 de junho de 2006.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *In*: **Educação e Realidade**. Vol. 20 (2), jul/dez. 1995, pp. 71-99.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: conceitos, tipologias e sub-áreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, em dezembro de 2002.

SOBRE O ORGANIZADOR

ELÓI MARTINS SENHORAS - Professor associado e pesquisador do Departamento de Relações Internacionais (DRI), do Programa de Especialização em Segurança Pública e Cidadania (MJ/UFRR), do Programa de MBA em Gestão de Cooperativas (OCB-RR/UFRR), do Programa de Mestrado em Geografia (PPG-GEO), do Programa de Mestrado em Sociedade e Fronteiras (PPG-SOF), do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPG-DRA) e do Programa de Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT) da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Graduado em Economia. Graduado em Política. Especialista pós-graduado em Administração - Gestão e Estratégia de Empresas. Especialista pós-graduado em Gestão Pública. Mestre em Relações Internacionais. Mestre em Geografia - Geoeconomia e Geopolítica. Doutor em Ciências. *Post-Doc* em Ciências Jurídicas. *Visiting scholar* na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na University of Texas at Austin, na Universidad de Buenos Aires, na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México e na National Defense University. *Visiting researcher* na Escola de Administração Fazendária (ESAF), na Universidad de Belgrano (UB), na University of British Columbia e na University of California, Los Angeles. Professor do quadro de Elaboradores e Revisores do Banco Nacional de Itens (BNI) do Exame Nacional de Desempenho (ENADE) e avaliador do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BASIS) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Professor orientador do Programa Agentes Locais de Inovação (ALI) do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/RR) e pesquisador do Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI). Organizador das coleções de livros Relações Internacionais e Comunicação & Políticas Públicas pela Editora da Universidade Federal de Roraima (UFRR), bem como colunista do Jornal Roraima em Foco. Membro do conselho editorial da Atena Editora.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Accountability 113, 115, 116, 117, 121, 122, 125, 127, 133, 135

América Latina 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 115, 116, 132, 136, 139

B

Brasil 2, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 39, 65, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 89, 93, 98, 99, 110, 118, 127, 128, 130, 131, 137, 139, 141, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 162, 163, 168, 169, 174

Burocracia 53, 54, 57, 58, 63, 68, 75

C

Capitalismo 3, 17, 19, 55, 56, 57, 59, 63, 129, 133, 162, 170

Carajás 153, 154, 155, 156, 157, 158, 160, 161, 162, 163, 164

China 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 55

Colômbia 10, 11

Colonialidade 1, 2, 3, 8, 9

Conflitos 42, 43, 50, 79, 92, 135, 138, 153, 154, 155, 156, 158, 161, 162, 163

Controle social 4, 40, 111, 113, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 125, 137

D

Democracia 5, 8, 37, 38, 39, 74, 75, 115, 118, 138, 141, 142, 143, 144, 145

Desigualdade 3, 6, 101, 130, 133, 135, 148, 168, 173, 174

Discurso 4, 6, 8, 10, 35, 37, 132, 133, 141, 142, 143, 144, 145

E

Educação básica 128, 129, 131, 134, 136

Eleições 44, 48, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 92, 93, 116, 144

Elite 2, 4, 6, 10, 11, 148, 150, 151

Estado 2, 3, 4, 5, 7, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 44, 47, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 65, 69, 73, 74, 76, 81, 82, 93, 97, 98, 99, 114, 115, 117, 118, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 140, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 157, 161, 162

Estado de exceção 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152

Estados Unidos 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 78, 137

Executivo 68, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 108, 138, 151, 154

G

Gênero 3, 132, 165, 166, 167, 169, 171, 173, 174, 175

Globalização 1, 4, 5, 6, 8, 35, 133, 170

Golpe 146, 147, 149, 150, 151, 152

Governo 7, 20, 21, 23, 24, 27, 29, 30, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 63, 66, 67, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 112, 113, 117, 135, 137, 138, 141, 142, 143, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 154, 167

Guerra 22, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 44, 48, 137

I

Independência 8, 41, 45, 46, 47, 49, 90

Instituições 1, 2, 4, 5, 24, 26, 28, 29, 48, 49, 54, 65, 66, 70, 73, 76, 108, 109, 113, 115, 116, 126, 132, 135, 137, 138

Intersetorialidade 111, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 121, 124, 126, 127

Intervenção 31, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 46, 89, 126, 129, 136

Iraque 31, 35, 36, 37, 38, 39

J

Jovem aprendiz 165, 166, 167, 171, 172, 173, 174

Justiça 8, 23, 146, 147, 148, 151, 159, 171

L

Legislativo 77, 78, 79, 80, 81, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 108, 135, 151

Legitimidade 1, 3, 7, 53, 54, 55, 56, 62

M

Mcdonaldização 53, 55, 59, 60, 61, 62, 63

Mentalidade 7, 10, 11, 34

Mercado de trabalho 24, 26, 27, 74, 117, 129, 165, 166, 167, 169, 170, 172, 173, 174

Mineração 153, 154, 155, 156, 157, 160, 161, 162, 163

Modernidade 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 53, 54, 55, 56, 63, 64

Movimentos sociais 115, 116, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 137, 154, 171

O

Ódio 141, 142, 143, 144, 145, 149, 150

ONG 136, 137, 166

ONU 24, 29, 36, 42, 45, 46, 52, 173, 175

P

Participação 7, 24, 27, 28, 29, 57, 62, 63, 73, 81, 91, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 111, 114, 115, 118, 120, 121, 123, 124, 125, 126, 131, 133, 134, 138, 141, 142, 143, 144, 145, 165, 166, 169, 170, 172, 173, 174

Poder(es) 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 32, 35, 36, 37, 41, 43, 44, 48, 49, 56, 58, 63, 67, 77, 78, 79, 86, 88, 89, 90, 94, 108, 115, 131, 133, 138, 141, 142, 143, 146, 147, 149, 152, 156, 170

Polarização 82, 141, 142, 143, 144, 145

Políticas públicas 20, 21, 29, 53, 69, 73, 76, 89, 95, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 131, 137, 138, 139, 175, 176

R

Racionalidade 3, 53, 60, 62

Reformas administrativas 65, 66, 69, 71, 73, 76, 83

Refugiado(s) 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30

Refúgio 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30

Regime internacional 20, 21

S

Saúde 21, 24, 25, 26, 27, 29, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 132, 133, 136, 139, 144, 148, 153, 171

Sociedade 1, 6, 7, 21, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 35, 43, 50, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 69, 74, 75, 92, 114, 115, 118, 124, 126, 127, 130, 131, 133, 135, 136, 137, 138, 141, 163, 165, 176

SUS 13, 16, 17, 112, 113, 114, 115, 116, 122, 125, 126, 127

T

Taiwan 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52

Terceiro setor 128, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139

V

Veja 31, 32, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 134

W

Weber 17, 19, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 64, 94

-  www.atenaeditora.com.br
-  contato@atenaeditora.com.br
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  www.facebook.com/atenaeditora.com.br

Ciência Política: **Poder e Establishment**

- 🌐 www.atenaeditora.com.br
- ✉ contato@atenaeditora.com.br
- 📷 [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
- 📘 www.facebook.com/atenaeditora.com.br

Ciência Política: **Poder e Establishment**