



# **Ciência Política:** **Poder e Establishment** **2**

Elói Martins Senhoras  
(Organizador)



# **Ciência Política:** Poder e Establishment 2

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 – Istituto Internazionale delle Figlie de 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  
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco  
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. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador  
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  
Prof. Dr. Arinaldo Pereira da Silva – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará  
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás  
Profª Drª Carla Cristina Bauermann Brasil – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – Universidade Federal da Grande Dourados  
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 Gírlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Prof. Dr. Jael Soares Batista – Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
Prof. Dr. Jayme Augusto Peres – Universidade Estadual do Centro-Oeste  
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 Daniela Reis Joaquim de Freitas – Universidade Federal do Piauí  
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. Fernando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Fernanda Miguel de Andrade – Universidade Federal de Pernambuco  
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 Federacl 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  
Profª Drª Welma Emidio da Silva – Universidade Federal Rural de Pernambuco

### **Ciências Exatas e da Terra e Engenharias**

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto  
Profª Drª Ana Grasielle Dionísio Corrêa – Universidade Presbiteriana Mackenzie  
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. Sidney Gonçalves de Lima – Universidade Federal do Piauí  
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  
Profª Drª Edna Alencar da Silva Rivera – Instituto Federal de São Paulo  
Profª Drª Fernanda Tonelli – Instituto Federal de São Paulo,  
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 Pietrobon – 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. Adailson 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  
Profª Ma. Adriana Regina Vettorazzi Schmitt – Instituto Federal de Santa Catarina  
Prof. Dr. Alex Luis dos Santos – Universidade Federal de Minas Gerais  
Prof. Me. Alexsandro Teixeira Ribeiro – Centro Universitário Internacional  
Profª Ma. Aline Ferreira Antunes – Universidade Federal de Goiás  
Profª Drª Amanda Vasconcelos Guimarães – Universidade Federal de Lavras  
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. Carlos Augusto Zilli – Instituto Federal de Santa Catarina  
Prof. Me. Christopher Smith Bignardi Neves – Universidade Federal do Paraná  
Profª Drª 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. Edson Ribeiro de Britto de Almeida Junior – Universidade Estadual de Maringá  
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 Atilio Batista – Universidade Federal de Viçosa  
Prof. Me. Felipe da Costa Negrão – Universidade Federal do Amazonas  
Prof. Me. Francisco Odécio Sales – Instituto Federal do Ceará  
Prof. Me. Francisco Sérgio Lopes Vasconcelos Filho – Universidade Federal do Cariri  
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 Albornoz – 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/UFPA  
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. Lilian de Souza – Faculdade de Tecnologia de Itu  
Profª Ma. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ  
Profª Drª Lívia 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  
Prof. Me. Luiz Renato da Silva Rocha – Faculdade de Música do Espírito Santo  
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. Dr. Pedro Henrique Abreu Moura – Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais  
Prof. Me. Pedro Panhoca da Silva – Universidade Presbiteriana Mackenzie  
Profª Drª Poliana Arruda Fajardo – Universidade Federal de São Carlos  
Prof. Me. Rafael Cunha Ferro – Universidade Anhembi Morumbi  
Prof. Me. Ricardo Sérgio da Silva – Universidade Federal de Pernambuco  
Prof. Me. Renan Monteiro do Nascimento – Universidade de Brasília  
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

## Ciência política: poder e establishment 2

**Bibliotecária:** Janaina Ramos  
**Diagramação:** Maria Alice Pinheiro  
**Correção:** Vanessa Mottin de Oliveira Batista  
**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 2 / 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 978-65-5983-116-6

DOI 10.22533/at.ed.166213105

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](http://www.atenaeditora.com.br)

[contato@atenaeditora.com.br](mailto: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

As Ciências Políticas caracterizam-se como um campo de estudos e práticas em constante evolução e transformações conceituais, discursivas e temáticas que têm sistematicamente passado por diferentes renovações analíticas, teórico-metodológicas e de objetos ao longo do tempo, contribuindo assim para uma prolífera agenda de pesquisas com diferentes níveis de foco e abrangência.

Partindo da ampla capacidade dialógica de um campo científico relativamente aberto à pluralidade dialógica, o presente livro “Ciência Política: Poder e *Establishment* 2” 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.

Fundamentado por uma pluralidade epistemológica e por distintos níveis de análise no campo das Ciências Políticas, o presente livro apresenta 21 capítulos que obedecem a uma lógica de funil em três partes identificadas, respectivamente por micro, meso e macroanálises sobre os diferentes temas e atores que manifestam campos de poder e de ação política.

Fruto de um trabalho coletivo, desenvolvido por um conjunto de pesquisadoras e pesquisadores oriundos de distintos estados de todas as macrorregiões brasileiras, este livro faz um imersivo estudo sobre com base em microanálises sobre movimentos sociais e realidades locais, mesoanálises focadas nos estados do Piauí, Maranhão e Alagoas, e, macroanálises relacionadas a temas nacionais e internacionais.

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

A indicação deste livro é recomendada para um extenso número de leitores, uma vez que foi escrito por meio de uma linguagem fluída e de uma abordagem didática que valoriza o poder de comunicação e da transmissão de informações e conhecimentos, tanto para um público leigo não afeito a tecnicismos, quanto para um público especializado de acadêmicos interessados por estudos políticos.

Excelente leitura!

Elói Martins Senhoras

## SUMÁRIO

### **CAPÍTULO 1..... 1**

**APOIO AOS COLETIVOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIAS COMO PROCESSO DE FORTALECIMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: Um estudo de caso do RECOOPSOL**

*Elizabete Maria da Silva*

*Nely Tocantins*

*Josita da Rocha Priante*

*Thamara Nayme de Arruda Nascimento*

*Oscar Zalla Sampaio Neto*

**DOI 10.22533/at.ed.1662131051**

### **CAPÍTULO 2..... 12**

**A ORGANIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS: UM BREVE RESGATE HISTÓRICO DA LUTA DA CLASSE TRABALHADORA ATÉ AS TEORIAS DOS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS**

*Livia Almeida Dutra*

**DOI 10.22533/at.ed.1662131052**

### **CAPÍTULO 3..... 23**

**A ONTOLOGIA DO BIOPODER PATRIARCAL: O TRAUMA SILENCIOSO DA FEMINIZAÇÃO**

*Maria Lidia Mattos Valdivia*

**DOI 10.22533/at.ed.1662131053**

### **CAPÍTULO 4..... 35**

**AS MULHERES RURAIS SINDICALISTAS: LUTANDO E CONQUISTANDO ESPAÇO**

*Arminda Rachel Botelho Mourão*

*Vanessa Fernandes Miranda*

**DOI 10.22533/at.ed.1662131054**

### **CAPÍTULO 5..... 46**

**MULHERES TRANS NA POLÍTICA INSTITUCIONAL: UMA BUSCA POR REPRESENTATIVIDADE**

*Rosana da Silva Chagas*

**DOI 10.22533/at.ed.1662131055**

### **CAPÍTULO 6..... 54**

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO TERRITORIAL NO PIAUÍ (2007-2020)**

*Conceição de Maria dos Santos Moura*

*Maria D'Alva Macedo Ferreira*

**DOI 10.22533/at.ed.1662131056**

<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>67</b>
CONSELHOS ESTADUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL NO ESTADO DO PIAUÍ	
Francisco Mesquita de Oliveira	
<b>DOI 10.22533/at.ed.1662131057</b>	
<b>CAPÍTULO 8</b> .....	<b>80</b>
CONCENTRAÇÃO DE TERRAS E A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA NO ESTADO DO PIAUÍ	
Clarissa Flávia Santos Araújo	
Alyne Maria Barbosa de Sousa	
<b>DOI 10.22533/at.ed.1662131058</b>	
<b>CAPÍTULO 9</b> .....	<b>92</b>
LUTA PELO RECONHECIMENTO: A TRAJETÓRIA DA MOBILIZAÇÃO POLÍTICA DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS DO MARANHÃO	
Amanda Jaqueline Reis Pereira	
Eva Erlene Franco de Sousa	
Layla Kelly Santos da Silva	
Vanessa Magalhães da Silva	
<b>DOI 10.22533/at.ed.1662131059</b>	
<b>CAPÍTULO 10</b> .....	<b>103</b>
PAISAGENS CULTURAIS NAS TOADAS DO BUMBA MEU BOI NO MARANHÃO	
Lucilea Ferreira Lopes Gonçalves	
Domingos Bandeira Gonçalves	
<b>DOI 10.22533/at.ed.16621310510</b>	
<b>CAPÍTULO 11</b> .....	<b>115</b>
A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS E SEU IMPACTO NOS NEGÓCIOS DE PEQUENO PORTE EM ALAGOAS: DESIGUALDADES REVELADAS E A NECESSIDADE DE APOIO INSTITUCIONAL	
Laudeny Fábio Barbosa Leão	
<b>DOI 10.22533/at.ed.16621310511</b>	
<b>CAPÍTULO 12</b> .....	<b>128</b>
A LIBERDADE ECONÔMICA EXPLICA A DEMOCRACIA LATINOAMERICANA?	
Ana Tereza Duarte Lima de Barros	
Felipe Ferreira de Oliveira Rocha	
Katharyne de Andrade Santos	
Lidiane Pascoal Santana	
Luma Neto do Nascimento	
<b>DOI 10.22533/at.ed.16621310512</b>	

<b>CAPÍTULO 13</b> .....	<b>150</b>
ESTADO MÍNIMO PRA QUEM? UMA ANÁLISE SOBRE O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO NEOLIBERISMO NO BRASIL	
Ingred Lydiane de Lima Silva	
<b>DOI 10.22533/at.ed.16621310513</b>	
<b>CAPÍTULO 14</b> .....	<b>161</b>
DOS FATOS ÀS VERTIGENS: A (DES)VALORIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL	
Elyelthon Silva Álvares	
José Ramiro Esteves Ramos	
<b>DOI 10.22533/at.ed.16621310514</b>	
<b>CAPÍTULO 15</b> .....	<b>172</b>
ENVELHECIMENTO E PROTEÇÃO SOCIAL: A VIOLÊNCIA CONTRA A PESSOA IDOSA E SUA PREVENÇÃO MEDIANTE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	
Dalila Pereira Machado	
Solange Maria Teixeira	
<b>DOI 10.22533/at.ed.16621310515</b>	
<b>CAPÍTULO 16</b> .....	<b>182</b>
INFLUÊNCIAS E IMPACTOS DAS TRANSFORMAÇÕES TECNOLÓGICAS NO TRABALHO E SISTEMA PREVIDENCIÁRIO	
Luiz Renato de Souza Justiniano	
Carlos Henrique Medeiros de Souza	
Daniele Fernandes Rodrigues	
<b>DOI 10.22533/at.ed.16621310516</b>	
<b>CAPÍTULO 17</b> .....	<b>193</b>
POBREZA E O ATO INFRACIONAL PRATICADO POR ADOLESCENTES SE CONFIGURA COMO UMA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL?	
Carmem Letícia dos Santos	
Francislane Viana da Cruz	
Maria de Jesus da Silva Lopes	
Thais Tássia Pereira da Silva	
Camila dos Santos Sampaio Carvalho	
Nágila Silva Alves	
Iracema Soares de Oliveira	
Beatriz de Oliveira Lima	
Faustina Emanuelle Nunes Alves	
Johnes Wallas de Sousa Nascimento	
<b>DOI 10.22533/at.ed.16621310517</b>	
<b>CAPÍTULO 18</b> .....	<b>203</b>
A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS): DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO TRABALHO SOCIAL COM AS FAMÍLIAS NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	
Carmem Letícia dos Santos	

Francislane Viana da Cruz  
Maria de Jesus da Silva Lopes  
Thais Tássia Pereira da Silva  
Camila dos Santos Sampaio Carvalho  
Nágila Silva Alves  
Iracema Soares de Oliveira  
Beatriz de Oliveira Lima  
Faustina Emanuelle Nunes Alves  
Johnes Wallas de Sousa Nascimento

**DOI 10.22533/at.ed.16621310518**

**CAPÍTULO 19.....213**

**ATIVISMO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AMEAÇAS À DEMOCRACIA: UM ESTUDO SOBRE O CONSELHO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL – CNPIR**

Avelina Alves Lima Neta  
Angela Vieira Neves  
Flávio Bezerra de Sousa

**DOI 10.22533/at.ed.16621310519**

**CAPÍTULO 20.....232**

**A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES NAS EXPERIÊNCIAS PÓS-REVOLUÇÕES SOCIALISTAS DE CHINA E CUBA**

Ana Elisa Rola Rodrigues  
Guilherme Moreira Romera da Silva

**DOI 10.22533/at.ed.16621310520**

**CAPÍTULO 21.....240**

**CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA GUERRA HÍBRIDA NA ANEXAÇÃO DA CRIMEIA À FEDERAÇÃO RUSSA**

Humberto José Lourenção

**DOI 10.22533/at.ed.16621310521**

**SOBRE O ORGANIZADOR.....253**

**ÍNDICE REMISSIVO.....254**

# CAPÍTULO 1

## APOIO AOS COLETIVOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIAS COMO PROCESSO DE FORTALECIMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM ESTUDO DE CASO DO RECOOPSOL

*Data de aceite: 21/05/2021*

### **Elizabete Maria da Silva**

Universidade do Estado de Mato Grosso  
Universidade Federal de Mato Grosso  
Faculdade de Nutrição  
Cuiabá – Mato Grosso  
<http://lattes.cnpq.br/1427120356783812>

### **Nely Tocantins**

Universidade Federal de Mato Grosso  
Faculdade de Nutrição  
Cuiabá /FANUT/GECA/UFMT- Mato Grosso  
<http://lattes.cnpq.br/7661016504152385>

### **Josita da Rocha Priante**

Cooperativa de Pescadores e Artesãos de Pai  
André e Bonsucesso  
(COORIMBATÁ); FTSANES-BC  
Cuiabá – Mato Grosso  
<http://lattes.cnpq.br/6019164083051202>

### **Thamara Nayme de Arruda Nascimento**

Universidade Federal de Mato Grosso  
Faculdade de Nutrição  
Cuiabá – Mato Grosso  
<http://lattes.cnpq.br/5309675709355701>

### **Oscar Zalla Sampaio Neto**

Universidade Federal de Mato Grosso  
Faculdade de Nutrição  
Cuiabá – Mato Grosso  
<http://lattes.cnpq.br/2379683480481692>

**RESUMO:** Esse trabalho é um relato de experiência do trabalho multidisciplinar realizado

por professores, pesquisadores associados e acadêmicos da Universidade Federal de Mato Grosso, Campus Cuiabá, no fortalecimento e mobilização de três coletivos de Economia Solidária, que atuam na Baixada Cuiabana, na Região do Alto Paraguai e na Região Sul do Estado de Mato Grosso. Essas experiências têm sido potencializadas por meio do Programa de Extensão “Rede de Cooperação Solidária do Estado de Mato Grosso-RECOOPSOL”. A metodologia utilizada é a integração e articulação de projetos com gestão autônoma, baseada na Tecnologia Social “Sistema Integrado de Inovação Tecnológica e Social – SITECS”, desenvolvida por meio da pesquisa-ação, que permite aos professores realizarem ações integradoras de conhecimentos e de práticas. Os coletivos de Economia Solidária têm sido a arena de desenvolvimento dos projetos, destacando-se, junto a esses coletivos, a ação dos projetos de “Transição agroecológica a partir de sistemas agroflorestais no território da Baixada Cuiabana”, “Comunicação, Inovação e Empreendedorismo”, “Softwares para Dispositivos Móveis”, “Ecofeira”, “Comunidade Sustenta a Agricultura - CSA”, e “Indicadores Socioambientais”. Esses projetos têm desenvolvido ações concretas junto aos empreendimentos participantes de Fóruns. Os resultados alcançados são o fortalecimento gradativo do processo de relações de confiança estabelecidas nos coletivos, gerando animação e mobilização em prol da ação coletiva, apesar de todo o retrocesso nas políticas públicas enfrentadas por esse segmento, nos últimos anos.

## SUPPORT FOR SOLIDARY ECONOMY COLLECTIVES AS A PROCESS FOR STRENGTHENING AND LOCAL DEVELOPMENT: A CASE STUDY OF RECOOPSOL

**ABSTRACT:** This article is an experience report of the multidisciplinary work carried out by professors, associate researchers and academics from the Universidade Federal de Mato Grosso, Campus Cuiabá, in the strengthening and mobilization of three collectives of Solidarity Economy, which work in Baixada Cuiabana, in the Upper Paraguay Region and in the Southern Region of the State of Mato Grosso. These actions have been enhanced through the Extension Program “Solidarity Cooperation Network of the State of Mato Grosso-RECOOPSOL”. The methodology used is the integration and articulation of projects with autonomous management, based on the Social Technology “Integrated System of Technological and Social Innovation - SITECS”, developed through action research, which allows teachers to carry out an integrating action of knowledge and practices. The Solidarity Economy collectives have been the arena for the development of the projects, standing out, together with these collectives, the action of the projects “Agroecological transition from agroforestry systems in the Baixada Cuiabana territory”, “Communication, innovation and entrepreneurship”, “Software for mobile devices”, “Ecofeira”, “Comunidade Sustenta a Agricultura, CSA” and “Socio-environmental indicators”. These projects have developed concrete actions with the enterprises participating in the Forums. The results achieved are the gradual strengthening of the trust process of these collectives, generating their animation and mobilization in favor of collective action, despite all the setbacks in public policies faced by this segment.

**KEYWORDS:** Extension. FTSANES-BC. Public policy.

### 1 | INTRODUÇÃO

Políticas públicas de apoio a organização e empoderamento humano no local, são essenciais para o desenvolvimento local, que enseja a participação e ação dos sujeitos que residem e trabalham nesse espaço. Assim, como subsídio, o presente trabalho descreve a ação desenvolvida pelo Programa de Extensão Rede de Cooperação Solidária do Estado de Mato Grosso - RECOOPSOL de apoio a organização dos fóruns de economia solidária na Baixada Cuiabana, na Região do Alto Paraguai e na Região Sul do Estado de Mato Grosso em um processo de fortalecimento da organização social e empoderamento local dos empreendimentos participantes.

Os fóruns de economia solidária são instrumentos de ideação e articulação dos atores do movimento de economia solidária. É um espaço para formação, informação e planejamento de estratégias para avaliação e propositura de políticas públicas para os empreendedores dentro desse segmento.

Os fóruns são organizações permanentes, geralmente com a participação de representantes de grupos coletivos formais ou informais, com práticas econômicas nas áreas de produção, comercialização, logística, créditos, classificados como Empreendimentos de

Economia solidária - EES, podendo esses EES serem urbanos ou rurais. Outro segmento participante dos fóruns são os gestores públicos, representantes do governo das esferas municipais, estaduais ou federais de apoio aos EES. Por último, há as entidades de apoio, que são grupos formados por representantes de ONGs, Universidades e entidades religiosas que apoiam os EES. A expressão máxima do movimento de economia solidária é o Fórum Brasileiro de Economia Solidária - FBES.

As instâncias de discussões locais, os Fóruns Estaduais e Municipais de Economia Solidária, estrategicamente, no Estado de Mato Grosso, se organizam de forma territorial para potencialização dos recursos existentes.

O Fórum Territorial de Economia Solidária da Baixada Cuiabana foi criado no advento da organização do Fórum Estadual de Economia Solidária, em 2004, após a primeira reunião de articulação sobre o tema, onde a Delegacia Regional do Trabalho de Mato Grosso - DRT/MT convidou várias comunidades de base urbanas e rurais, pastorais, sindicatos, fóruns, entidades civis organizadas, entidades governamentais como universidades federais e estaduais, entre outros, para apresentar e discutir a Economia Solidária no Estado.

De forma diferente, os fóruns do Alto Paraguai e da Região Sul do Estado tiveram sua origem e organização a partir do ano de 2008, por meio do Projeto do Centro de Formação em Economia Solidária (CFES).

Muitas foram as dificuldades para a permanência desses coletivos, principalmente pela descapitalização dos empreendimentos participantes, que não subsistiram às oscilações econômicas a partir de 2013. Conforme Quadro et. al (2019) outra questão de destaque, na sobrevivência desses coletivos, foi a ausência de uma política pública de estado de apoio a esses, sendo as políticas adotadas, políticas de governo, limitadas no tempo e na opção do gestor.

O Fórum de Economia Solidária da Baixada Cuiabana atualmente é representado pelo Fórum Territorial de Segurança Alimentar e Nutricional e Economia Solidária da Baixada Cuiabana, FTSANES-BC. Este envolve entidades governamentais e não governamentais de representações sociais relacionadas à questão socioambiental e econômica em diferentes esferas de atuação na proteção, promoção e/ou realização da Soberania, Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

O FTSANES-BC foi criado em 2014, como Fórum Territorial de Segurança Alimentar e Nutricional da Baixada Cuiabana, FTSAN-BC, uma ampliação do Fórum Municipal de SAN, de Várzea Grande, que nasceu em 2013 das articulações realizadas dentro do Programa ReDes Votorantim (financiado pelo BNDES).

A partir de 2019, com a implementação das metas do RECOOPSOL no território e frente à realidade local de desmobilização dos empreendimentos urbanos de economia solidária, esses foram atraídos pela organização do FTSAN-BC, compreendendo que as entidades participantes, suas reivindicações e as pautas discutidas estavam diretamente relacionadas ao movimento da Economia Solidária no Território. Coletivamente, com a

assessoria do RECOOPSOL, foi realizada a mudança no Regimento, que foi votado e aprovado no início de 2020, com alteração no nome do Fórum incluindo a terminologia “economia solidária” e passou a FTSANES-BC.

O FTSANES-BC realiza reuniões mensais ordinárias alternando-se o local nos diferentes municípios de sua abrangência, promovendo ações articuladas entre as entidades participantes (SAMPAIO NETO et al., 2018, a). A metodologia utilizada no FTSANES-BC vem permitindo a mobilização dos empreendimentos de Economia Solidária, urbanos e rurais, desse território e sua articulação com entidades de apoio e organismos governamentais com o constante envolvimento de extensionistas da UFMT tem possibilitado muitas conquistas para essa rede de atores.

Assim, a organização desse coletivo está sendo replicada, com apoio financeiro e institucional da Universidade Federal de Mato Grosso, por meio de projetos de pesquisa e extensão vinculados ao Programa de Extensão “Rede de Cooperação Solidária de Mato Grosso – RECOOPSOL”, nos territórios do Alto Paraguai e Sul de Mato Grosso, que vivenciavam dificuldades na organização e mobilização dos coletivos desde 2015.

### **1.1 RECOOPSOL e Economia Solidária**

O Programa de Extensão ‘Rede de Cooperação Solidária de Mato Grosso – RECOOPSOL’, é executado de acordo com o Termo de Execução Descentralizada 003/2014, celebrado entre o Departamento de Economia Solidária - DESOL, do Ministério da Cidadania-MC e a UFMT, sendo a fundação de apoio, Uniselva, responsável pelo gerenciamento da execução. O RECOOPSOL, tem como objetivo fortalecimento de instâncias da Economia Solidária, e a criação, implantação e fortalecimento de redes e arranjos produtivos locais.

O RECOOPSOL é composto por diferentes frentes de trabalho que vão, desde a organização socioprodutiva de empreendimentos de agricultores/as familiares e artesãos, assessoria técnica e organizacional aos ou sistemas produtivos, até o apoio às estratégias de gestão e comercialização em rede dos empreendimentos participantes (SAMPAIO NETO et al., 2018, b).

A economia solidária é fruto da organização de trabalhadores e trabalhadoras na construção de novas práticas econômicas e sociais fundamentadas em relações de colaboração solidária, inspiradas em valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, em vez da acumulação privada de riqueza em geral e de capital em particular. Esta prática de produção e consumo privilegia o trabalho coletivo, a autogestão, a justiça social, o cuidado com o meio ambiente e a responsabilidade com as gerações futuras (SINGER, 2014).

As relações de solidariedade geram as organizações de redes, que se entrelaçam em colaboração solidária, como possibilidade de enfrentamento as crises e exclusões do mercado que têm suas raízes nas dimensões econômicas, políticas e culturais (MANCE,

2002) como exacerbado no atual contexto pandêmico. Essas relações solidárias contribuem na sustentabilidade de empreendedores da economia solidária a partir de práticas de financiamento, produção, comércio e consumo solidários. Como elo estratégico dessas redes destaca-se o papel das universidades públicas (SAMPAIO et al., 2020).

O setor econômico nas redes de economia solidária se refere a sustentabilidade dos empreendimentos, assim, a economia é uma fração da “totalidade da vida” (COSTA; VAILANT; OLIVEIRA COSTA, 2014) que está integrada aos setores políticos e sociais, contudo, com autonomia em relação aos demais aspectos da totalidade, principalmente, o sentido contábil, da economia capitalista.

Os EES da agricultura familiar e os empreendedores urbanos inseridos na lógica econômica capitalista almejam estabelecer relações de reciprocidade e comércio justo, apesar da necessidade de enfrentamento dos múltiplos conflitos. Segundo Bühler, Guibert e Oliveira (2016), a sociedade civil, organizada em movimentos sociais, contribui para redistribuição de recursos produtivos, por meio do processo de ocupação de espaços de produção, terras e fábricas, que não cumprem sua função social. Este mesmo autor afirma que a ocupação desses espaços produtivos se caracteriza como forma de recriação da lógica de organização de EES.

Sobreiro Filho (2020) assinala a importância do conflito como perspectiva de leitura do espaço geográfico e sua produção, destacando elementos relevantes como, por exemplo, o enaltecimento do debate sobre a lógica capitalista e os desdobramentos socioespaciais, o papel do Estado perante a luta de classes, a função do conhecimento perante a estrutura de classes e a economia política no âmbito da produção do espaço e, mesmo que ainda pouco imatura para o seu tempo, da natureza, fatores pautados nas discussões do fórum de economia solidária.

A sustentabilidade local é o desafio principal das inovações econômicas adotadas nos locais (TIOSSI; SIMON, 2021). Esta visa a sustentação econômica, participação social e política dos envolvidos, bem como a valorização cultural e a produção menos impactante do ponto de vista ambiental. Sustentabilidade pressupõe a ampliação de possibilidades em arranjos produtivos locais como, por exemplo, os fóruns de economia solidária.

## 2 | METODOLOGIA

A metodologia organizacional utilizada no RECOOPSOL, de integração e articulação de projetos com gestão autônoma, é baseada na Tecnologia Social “Sistema Integrado de Inovação Tecnológica e Social - SITECS” (SAMPAIO NETO et al., 2018, b.), desenvolvida pela UFMT e finalista do Prêmio Tecnologia Social da Fundação Banco do Brasil edição 2013<sup>1</sup>.

Essa metodologia é desenvolvida por meio da pesquisa-ação (Thiollent, 2009), que

<sup>1</sup> <https://transforma.fbb.org.br/tecnologia-social/sistema-integrado-de-inovacao-tecnologica-e-social-sitecs>

é uma proposta de pesquisa com caráter extensionista, onde os docentes, discentes e pesquisadores associados a UFMT envolvidos, se inserem na realidade a ser pesquisada, no caso os fóruns de Economia Solidária, e, em conjunto com os participantes, elaboram projetos de extensão e pesquisa, para financiamento e intervenção na realidade dos empreendimentos, ou seja, desenvolvem uma ação integradora dos conhecimentos e das práticas.

Outro conceito metodológico utilizado nas reuniões e encontros do Programa RECOOPSOL e dos Fóruns é o “Processo Decisório” oriundo do Programa Germinar. O Programa, criado em 2003 pelo Instituto EcoSocial e hoje desenvolvido pela Associação Comviver, tem como objetivo promover a qualificação profissional e formar líderes facilitadores para o desenvolvimento integrado, orgânico e sustentável das pessoas, organizações e ambiente social. Também foi reconhecido como Tecnologia Social pela Fundação Banco do Brasil e consta no seu banco de dados<sup>2</sup>.

O “Processo Decisório”, no germinar, é um método de tomada de decisão em grupo dividido em 05 (cinco) etapas (planejamento, formação de imagem, julgamento, decisão e avaliação) que tem como objetivo garantir a participação de todos na análise e julgamento das possibilidades e propostas, buscando o seu compromisso para pôr em prática a decisão tomada. Como lembram Schaefer e Voors (2000), “a maioria dos grupos de trabalho são relativamente conscientes do conteúdo, menos conscientes dos relacionamentos e ainda menos conscientes dos procedimentos. No entanto, esta última área ainda é uma das mais essenciais para iniciativas, caso estas queiram fazer uso eficiente de seu tempo e queiram chegar a decisões colegiadas.” Permeada pela abordagem da Ecologia Social, que tem como foco a qualidade social das interações entre o indivíduo, grupos, instituições e o seu ambiente social, a metodologia cria condições nos níveis dos procedimentos, dos conteúdos e dos sentimentos para que todos sejam parte da decisão e encaminhamentos criados.

### **3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O Fórum de Economia Solidária do Território Sul de Mato Grosso é formado por empreendedores rurais e urbanos, entidade de apoio e gestores públicos de 08 (oito) municípios, sendo esses: Dom Aquino, Poxoréo, Juscimeira, Guiratinga, São José do Povo, Rondonópolis, Pedra Preta e Itiquira.

Quanto ao Fórum do Território da Baixada Cuiabana, esse possui participantes de 07 (sete) municípios, Chapada dos Guimarães, Acorizal, Cuiabá, Várzea Grande, Nossa Senhora do Livramento, Santo Antônio de Leverger e Poconé.

Os municípios, com representante no Fórum do Território do Alto Paraguai, são 04 (quatro), sendo esses Santo Afonso, Tangará da Serra, Porto Estrela e Barra do Bugres. A

<sup>2</sup> <https://transforma.fbb.org.br/tecnologia-social/programa-germinar-desenvolvimento-de-facilitadores>

representação desses Fóruns pode ser observada na figura 1 (um).

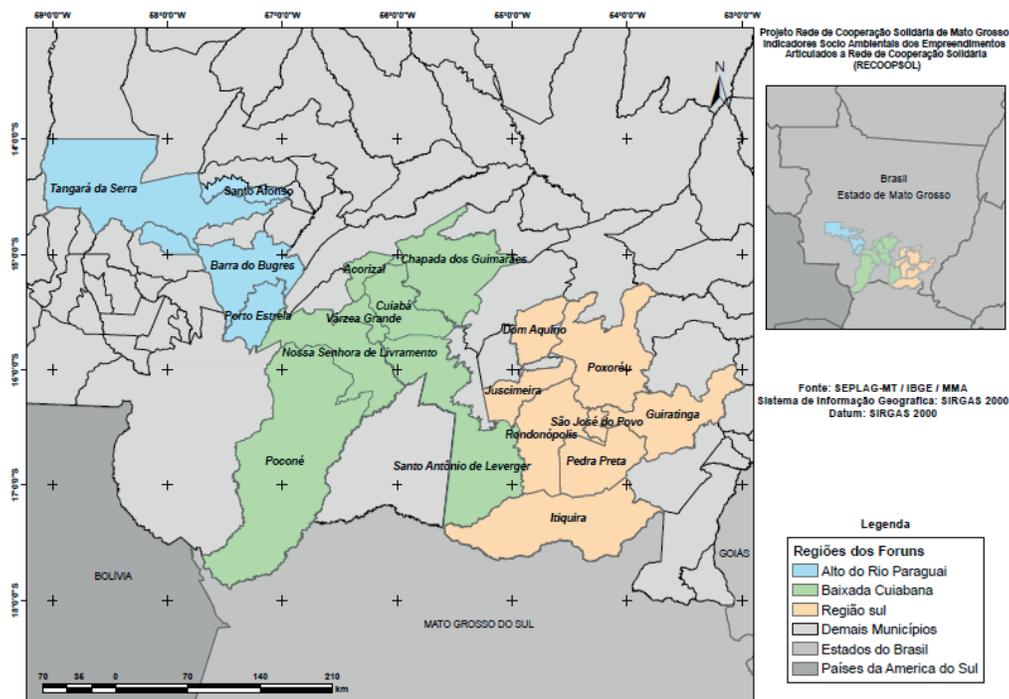


Figura 1. Representação dos Fóruns de Economia Solidária apoiados pelo Projeto RECOOPSOL em Mato Grosso.

Fonte: Projeto Indicadores Socioambientais dos Empreendimentos articulados à Rede de Cooperação Solidária - RECOOPSOL, 2020.

Os Fóruns de Economia Solidária dos Territórios do Sul de Mato Grosso e do Alto Paraguai haviam interrompido suas atividades no advento da crise econômica e política que assolou o país em 2015. A Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), foi rebaixada a Subsecretaria na gestão do Governo Temer, gerando decepção e desânimo, tanto nos grupos empreendedores quanto nos gestores de políticas públicas de acompanhamento desse segmento. Com uma organização frágil, apesar de sua relevância econômica e mobilizadora, o movimento de economia solidária perdeu articulação e dinamismo nesse período (QUADRO et al, 2019).

A situação desses empreendimentos se agravou com as medidas adotadas pela equipe do governo federal eleito em 2018, quando então a Subsecretaria de Economia Solidária deixou de existir e foi transformada em Departamento do Ministério da Cidadania, de acordo com a MP 870/2019, publicada em 1º de janeiro de 2019 (QUADRO et al, 2019). Como contraponto, nesse contexto se reinicia, nos Territórios Sul e do Alto Paraguai, no

Estado de Mato Grosso, a mobilização dos coletivos territoriais de Economia Solidária, por meio do programa RECOOPSOL.

As atividades de mobilização desses coletivos, por meio do RECOOPSOL, se iniciaram em 2015, quando foi liberada a primeira parcela do convênio assinado com a SENAES e a UFMT, antes das mudanças políticas e econômicas, que sucederam o processo de desmobilização da SENAES. Com todas as mudanças advindas e a desarticulação local dos empreendimentos, bem como a dificuldade de adequação do novo plano de trabalho a todas as transformações ocorridas, a mobilização desses coletivos, no Território Sul e Alto Paraguai, no estado de Mato Grosso, ficou paralisada até o final de 2018.

Apesar de toda a desmobilização sofrida pelo Movimento de Economia Solidária, no período após 2018, o antigo FTSAN-BC, hoje FTSANES-BC manteve as suas atividades. Essas atividades tiveram continuidade, graças à metodologia desenvolvida nesse coletivo, bem como a animação, por meio da participação efetiva de pesquisadores associados e professores extensionistas da UFMT nas reuniões mensais, segundo a avaliação da equipe do RECOOPSOL.

O FTSANES-BC foi a primeira arena de articulação e promoção dos processos e projetos desenvolvidos pelo RECOOPSOL, implantação e fortalecimento de redes e arranjos produtivos locais nas áreas de alimentos, artesanato, confecções e serviços por meio de formação, assessoria técnica, plano de marketing e uma combinação de estratégias de comercialização.

Na atuação do RECOOPSOL junto ao FTSANES-BC, destacam-se o projeto de extensão “Transição agroecológica a partir de sistemas agroflorestais no território da Baixada Cuiabana” e o projeto de pesquisa “Melhoria de processos para gestão de redes de cooperação solidária: uma pesquisa ação com foco na Central de Comercialização da Agricultura Familiar da Baixada Cuiabana”. A proposta de Transição Agroecológica iniciou suas atividades a partir da mobilização no FTSANES-BC, em 2019, com a implantação de 07 Unidades de Referência (UR) em sistemas agroflorestais agroecológicos, em comunidades rurais de 06 municípios da Baixada Cuiabana, e no ano de 2020 começou a mobilização de mais 03 URs, que estão em processo de implantação em outros 03 municípios.

Por sua vez, o projeto de pesquisa “Melhoria de processos para gestão de redes de cooperação solidária: uma pesquisa ação com foco na Central de Comercialização da Agricultura Familiar da Baixada Cuiabana”, vem apoiando o processo de organização dos empreendimentos em redes de comercialização solidária, principalmente para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE, a partir da mobilização de EES participantes do FTSANES-BC.

No aspecto da comercialização há ainda a Ecofeira, uma unidade de referência na organização e comercialização da produção orgânica. A mobilização de grupos de consumidores, por meio dos CSA (Comunidade Sustenta a Agricultura) é outro aspecto que tem privilegiado a comercialização, sem que essa seja desvinculada da produção,

privilegiando os empreendimentos participantes e envolvidos no FTSANES-BC.

A seleção de empreendimentos para os levantamentos de “indicadores socioambientais dos empreendimentos” também se utiliza desse mesmo espaço e das mesmas relações conquistadas, uma vez que gera e disponibiliza informações para a gestão do Programa RECOOPSOL. Essas ações têm contribuído no fortalecimento do FTSANES-BC, consolidando o processo de relações de confiança já estabelecido a partir da atuação dos extensionistas professores e pesquisadores associados da UFMT.

Assim, com a atuação do programa RECOOPSOL, em 2018 recomeça um processo de sensibilização no Território do Alto Paraguai, especificamente no município de Tangará da Serra e no Território Sul de Mato Grosso, no município de Rondonópolis, com a proposta de replicação da metodologia adotada desde o início no FTSAN-BC.

Primeiramente foram feitos os contatos prévios nos municípios e um diagnóstico de quais empreendimentos mapeados ainda em 2015 continuavam em atividades. As primeiras visitas de professores e alunos estagiários foram realizadas no início de 2019, buscando a articulação para os primeiros encontros. Com recursos do RECOOPSOL. Foi contratado um facilitador em cada Território, Alto Paraguai e Sul de Mato Grosso, cuja função era o desenvolvimento de ações de intermediação da presença dos professores extensionistas junto aos empreendimentos locais e gestão de ações de empoderamento e autonomia desses.

Paralelamente, esses coletivos se tornaram espaços de articulação e desenvolvimento das ações do RECOOPSOL, no caso do projeto “Transição agroecológica a partir de sistemas agroflorestais no território da Baixada Cuiabana”, foi decidido e escolhido os empreendimentos a serem apoiados, no coletivo. A mesma metodologia foi aplicada na implantação de um Sistema Agroflorestal no Território do Alto Paraguai e do Sul de Mato Grosso. No Território Sul, por unanimidade, foi escolhido o Assentamento Egidio Brunetto, no município de Juscimeira, para a implantação da UR. No coletivo do Território do Alto Paraguai, foi definida a Aldeia indígena Águas Correntes, da etnia Umutina, no município de Barra do Bugres.

Também foram apresentados, discutidos e encaminhados outros projetos que são: o Projeto de Pesquisa “Inovação e Empreendedorismo: juventude, cooperativismo e trabalho colaborativo” desenvolvido por docentes da Faculdade de Comunicação e Artes; o Projeto de Extensão “Softwares para dispositivos móveis”, com objetivo de comercialização de produtos da economia solidária por meio de E-Commerce. Esses projetos, tanto no Território Sul como no Território do Alto Paraguai, têm sido os mais atuantes na atração dos empreendimentos participantes desses coletivos.

Faz parte do Programa, também, o Projeto de Extensão “Indicadores Socioambientais dos Empreendimentos articulados à Rede de Cooperação Solidária-RECOOPSOL”, que é desenvolvido por Pesquisadores Associados ao Departamento de Geografia e à Faculdade de Nutrição (FANUT), com o objetivo de selecionar indicadores socioambientais dos

Empreendimentos participantes nos Fóruns dos três territórios, para construir um banco de dados e um banco de dados geográficos.

Inicialmente, a mobilização nos Territórios do Alto Paraguai de Sul de Mato Grosso era muito frágil, sendo que a média de participação na primeira reunião do colegiado em 2019, em ambos os Territórios foram de cerca de 20 representantes de empreendimentos e entidades de apoio. Entretanto, na reunião dos fóruns, que ocorreram no mês de março, no ano de 2020, a média de participação, em ambos os Territórios, foi de 50 participantes. Relevante também, é o número de empreendimentos atendidos nos três territórios, cerca de 72 empreendimentos, ao longo da implementação do Programa RECOOPSOL, superando a meta inicial, que era atender 60 empreendimentos nos três coletivos.

## 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ações de extensão, nos Coletivos de Economia Solidária, realizadas por professores extensionistas, pesquisadores associados e discentes da UFMT, por meio do Programa RECOOPSOL, têm gerado perspectivas positivas nas regiões de abrangência desse programa, animando esses coletivos a se mobilizarem e se organizarem localmente, apesar de todas as perdas políticas, para esse segmento, advindas da reorganização do Estado nos anos recentes.

## REFERÊNCIAS

BÜHLER, Eve Anne; GUIBERT, Martine; OLIVEIRA, Valter Lúcio de. **Agriculturas empresariais e espaços rurais na globalização**: abordagens a partir da América do Sul. Editora da UFRGS, 2016.

COSTA, C. D. L. da; VAILANT, C.; OLIVEIRA COSTA, P. de. Coletivos em rede: REINESCO – rede de incubadoras de empreendimentos econômicos solidários e sustentáveis do Centro-Oeste. ZART, L. L., VAILANT, C. (Orgs.) **Educação e Socioeconomia Solidária**: Incubação em Economia Solidária: Empreendimentos em Rede e Resistência Camponesa. Série Sociedade Solidária, v.4; Cáceres: Unemat 2014.

MANCE, Euclides André. **Redes de Colaboração Solidária** - Aspectos econômico-filosóficos: complexidade e libertação. 1. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2002.

QUADRO, Maurizio Silveira et al. **Ações extensionistas e o diálogo com as comunidades Contemporâneas**. / [organizadores: Francisca Ferreira Michelon, Matheus Blaas Bastos]. - Pelotas: Ed. da UFPel, 2019. 160 p. (Coleção Extensão e Sociedade, 2).

SINGER, Paul. **Dez anos de secretaria nacional de economia solidária (SENAES)**. IPEA - mercado de trabalho. Nº 56 - fev. 2014.

SAMPAIO NETO, O. Z., FIGUEIREDO, J. M., RABÊLO, O. da S., HAZAMA, C. K., KIBUUKA, G. K., ROCHA, J. C. da, PRIANTE FILHO, N. A incubação em economia solidária e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. In F. ADDOR & C. R. LARICCHIA (Eds.), **Incubadoras Tecnológicas de Economia Solidária**: experiências e reflexões a partir da prática. vol II (pp. 249–270). Rio de Janeiro, RJ: UFRJ. 2018. (a)

SAMPAIO NETO, O. Z., SILVA, E. M., PRIANTE, J. C. DA R., HAZAMA, C. K., TOCANTINS, N. SILVA, M. V. DE M., LEITE, L. M. Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional como propulsoras do desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários. In. **IX Amostra de extensão**. Sistema de Eventos Acadêmicos da UFM. 2018. (b)

SAMPAIO NETO, O. Z., FIGUEIREDO, J. M. de, SILVA, E. M. da, TRICAUD, S., ARRUDA NASCIMENTO, T. N. de, CHAGAS, L. V. J., ALMEIDA, C. D. de A., VAILANT, C., CUNHA, B. N. da, BRANDÃO LARANJA, R. L., OLIVEIRA, D. S., NOBRE, H. G., FARIA, E. B. DE, RIBEIRO, A. R. Ações da Rede de Cooperação Solidária de Mato Grosso para o enfrentamento da crise social provocada pela pandemia da COVID-19. p. 43-51. In. PINHO, L., MORAIS DA SILVA, J. H., SENA, A. (Org.). Respostas das cooperativas e da economia solidária frente à crise social, econômica e sanitária da COVID-19 no Brasil. Santo André: Coopacesso, 2020.

SCHAEFER, Christopher e VOORS, Tyno. **Desenvolvimento de iniciativas sociais: da visão inspiradora à ação transformadora**. São Paulo: Antroposófica/Christophorus, 2000.

SOBREIRO FILHO, J. Pequeno ensaio geográfico sobre movimentos sociais, movimentos socioterritoriais e outras teorias geográficas para a crítica econômica. **Geografia e economia: relações e interfaces/** Paulo Fernando Jurado da Silva, Eliseu Savério Sposito, Mateus Ubirajara Silva Santana, organizadores. – Dourados, MS: Editora UEMS, 2020

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 16ª. São Paulo: Cortez. 2009.

TIOSSI, F. M., SIMON, A. T. Economia Circular: suas contribuições para o desenvolvimento da Sustentabilidade. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.2, p. 11912-11927 feb. 2021.

ZART. LAUDEMIR LUIZ. A construção do processo de cooperação e o trabalho associado no campo: incubação e organização de empreendimentos solidários. P.211-234 In:ZART. LAUDEMIR LUIZ; VAILANT, CLÓVIS. (ORGS.) **Incubação em economia solidária**: empreendimentos em rede e resistência camponesa. Serie Sociedade Solidária. V.4. 2014. Editora da UNEMAT

# CAPÍTULO 2

## A ORGANIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS: UM BREVE RESGATE HISTÓRICO DA LUTA DA CLASSE TRABALHADORA ATÉ AS TEORIAS DOS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS

*Data de aceite: 21/05/2021*

*Data de submissão: 23/02/2021*

**Livia Almeida Dutra**

Bacharela em Serviço Social pela Universidade Ceuma; Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA)  
São Luís – Maranhão  
<http://lattes.cnpq.br/4047274364839029>

**RESUMO:** Este artigo busca propor um resgate histórico das diversas formas de organização dos movimentos sociais como processos necessários para a garantia de direitos de cidadania, desde a luta da classe trabalhadora no século XVIII, demarcando as manifestações populares que ocorreram no Brasil a datar do período colonial, até ao que leva para as teorias dos novos movimentos sociais, a Teoria de Mobilizações de Recursos, Teoria do Processo Político e Teoria dos Novos Movimentos Sociais. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, com abordagem qualitativa, fundamentada no método materialismo histórico dialético, devido a necessidade da análise na perspectiva de uma totalidade da realidade social dos movimentos sociais.

**PALAVRAS - CHAVE:** Movimentos Sociais; Classe Trabalhadora; Teorias dos novos movimentos sociais.

### THE ORGANIZATION OF SOCIAL MOVEMENTS: A BRIEF HISTORICAL RESCUE OF THE STRUGGLE OF THE WORKING CLASS UP TO THE THEORIES OF THE NEW SOCIAL MOVEMENTS

**ABSTRACT:** This article seeks to propose a historical rescue of the various forms of organization of social movements as necessary processes for guaranteeing citizenship rights, since the struggle of the working class in the 18th century, demarcating the popular demonstrations that have occurred in Brazil since the colonial period, to what leads to the theories of the new social movements, the Resource Mobilization Theory, Political Process Theory and New Social Movement Theory. It's based on bibliographical research, with a qualitative approach, analyzed by the dialectical and historical materialism method, due to the need for analysis from the perspective of a totality of the social reality of social movements.

**KEYWORDS:** Social Movements; Working Class; Theories of the new social movements.

### 1 | INTRODUÇÃO

Os movimentos sociais têm como premissa grupos ou pessoas com interesses comuns, compondo um coletivo social, que requer de seus membros objetivos afins, influenciado pelo contexto histórico, econômico, político, dentre outros. Tais movimentos são elementos fundamentais para a estruturação da sociedade, pois, por meio de um aglomerado de

ideias e práticas, influenciam na formação da história da humanidade.

São essas organizações que influenciam, direta e indiretamente, na elaboração da garantia dos direitos de cidadania e, ao considerar que tudo já conquistado é decorrente da luta da classe trabalhadora, são necessárias as diversas formas de manifestações para a garantia e a ampliação dos direitos civis, políticos e sociais.

É relevante destacar a importância do papel dos movimentos sociais, porém é indispensável que estes estejam, intrinsecamente, relacionados com a luta de classes já que só é por meio dela que poderá atingir a cidadania plena, a relação de opressor e oprimido se finde, e assim alcance a transformação social e a emancipação humana.

## 2 | A ORGANIZAÇÃO DA CLASSE TRABALHADORA

Para tratar da organização dos movimentos sociais, é necessário fazer um resgate histórico da luta da classe trabalhadora. Devido aos avanços do modelo de produção e assim da estruturação do trabalho – decorrente da Revolução Industrial – a forma de submissão e exploração da força de trabalho muda, tendo então “novas condições de opressão, novas formas de lutas, no lugar das anteriores” (MARX; ENGELS, 2015, p. 63).

A relação de dominado e dominante, no modo de produção capitalista, deixa de ser entre servos e senhores feudais e passa a ser entre proletários e burguesia. No século XVIII, a relação do trabalho é determinada pela condição de assalariamento, entretanto isso não significa melhor pagamento ou ambiente para os trabalhadores. Ao exercerem atividades nas indústrias, chegavam à jornada de dezesseis horas, marcada pela insalubridade, exploração das forças de trabalho – principalmente das mulheres e crianças – e isso levava ao aumento dos acidentes, da mortalidade infantil e de uma menor expectativa de vida para os operários. É em consequência desses aspectos que aparecem as primeiras formas de organização da classe trabalhadora.

As armas que a burguesia utilizou para derrubar o feudalismo viraram-se agora contra ela própria.

Mas a burguesia não forjou apenas as armas que lhe trazem a morte; também gerou os homens que vão manejar essas armas – a moderna classe trabalhadora – *os proletários* (MARX; ENGELS, 2015, p. 70).

É o avanço das relações produtivas que levou a um aumento significativo no número de desempregados, a partir do próprio modelo de desenvolvimento capitalista, que culminou nas manifestações de caráter violento dos operários, ao destruírem – o que para eles, no momento, era o causador do que estava acontecendo – as máquinas<sup>1</sup>. Nesse cenário, os operários “destroem as mercadorias estrangeiras concorrentes, destroçam as máquinas, queimam as fábricas, procuram recuperar por meio da força a posição desaparecida do

<sup>1</sup> Conhecido por Ludismo, devido ao nome do líder Ned Ludd.

trabalhador medieval” (MARX; ENGELS, 2015, p. 72); mesmo que destinada ao alvo errado, é um marco para a organização da classe trabalhadora.

Por volta de 1830 a 1840, o movimento Cartista é posto como o primeiro movimento político organizado pela classe trabalhadora, este tinha como premissa a Carta do Povo<sup>2</sup>. Uma das formas de organização desse movimento se apresentava por meio do recolhimento de assinaturas dos operários, pois pretendia apresentar petições ao Parlamento. O movimento não se destacava apenas por causa das pontuações sobre as jornadas desumanas de trabalho e do que isso causava, foi também de grande relevância para a luta pelo sufrágio universal, pelo direito de participação política e por pautar a garantia dos direitos trabalhistas (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Em 1848, vários países – conhecidos atualmente por Hungria, Áustria, República Tcheca, Alemanha, Espanha, Bélgica, Itália, Suíça, e França – foram marcados por rebeliões, protestos, barricadas e outras formas de manifestações, que “representaram a tomada de consciência do proletariado como *classe para si*, reivindicando seu projeto sociopolítico em contraposição à burguesia” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 229); tais manifestações ficaram conhecidas como *As Revoluções de 1848*, entretanto, não alcançaram os seus objetivos.

Naquele mesmo ano, em fevereiro, é publicado o *Manifesto do Partido Comunista*, escrito por Karl Marx e Friedrich Engels, decorrente do pedido da Liga Comunista<sup>3</sup>, este apresentou duras críticas ao modo de produção capitalista, que aponta para um modelo revolucionário, e tornou-se uma das principais referências ao tratar da luta de classes.

Em 1864, teve a criação da Primeira Associação Internacional dos Trabalhadores (1864-1876), considerada a precursora na luta pela consolidação dos seus direitos; esta foi marcada pelas discussões de como seria o processo da derrubada da burguesia pelos proletariados, dentre os pensamentos anarquistas de Mikhail Bakunin (1814-1876), Joseph Proudhon (1809-1865) e comunistas de Karl Marx e Friedrich Engels, tais discussões levavam a um certo impasse na atuação da Primeira Internacional. Entretanto, não resumiu a esse aspecto, a Associação se organizou por um melhor salário para os operários; na Prússia, eles lutaram contra o primeiro ministro Otto von Bismarck (1815-1898), assim como também, na França, contra o imperador Napoleão III (KAUTSKY, 1924).

Em Paris, no ano de 1871, a classe trabalhadora se organiza e toma, por meio da força, o poder; a luta tinha como pressuposto findar a relação de dominação burguesa, pois eles exploravam a força de trabalho e apropriavam da mais-valia. O embate durou do dia dezoito de março até vinte e oito de maio daquele mesmo ano e foi denominado de Comuna de Paris.

Em decorrência da derrota da classe trabalhadora em Paris e das divergências entre as correntes ideológicas, a Associação Internacional dos Trabalhadores foi findada.

---

2 Era onde estavam concentradas as principais propostas do Movimento Cartista.

3 Primeiro partido internacional dos trabalhadores, anteriormente conhecido por Liga dos Justos.

Entretanto, no processo de um novo modelo econômico do capitalismo, tem-se consigo o desenvolvimento e o fortalecimento das formas de organização do proletariado (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Em decorrência desses avanços das organizações dos trabalhadores, nota-se, por vários países, as criações de partidos e sindicatos; nesse ambiente, tem a fundação da Segunda Internacional (1889-1914), em busca da ligação dos proletários de todos os países, o que leva a um papel relevante na organização dos trabalhadores. A Segunda Internacional não se desvincula dos princípios da associação anterior, em pensar na luta de classes e em como chegar a um modelo de sociedade sem classes; nesse momento, os conflitos entre os participantes decorriam do ideário revolucionário e reformista<sup>4</sup>.

Em 1914, a Primeira Guerra Mundial ecoa pela Europa, e a II Internacional, ao invés de opor às declarações, acaba por apoiar; tal fato contribui, como um dos aspectos, para o fim da associação. “*The great war had begun on many fronts; and the international Socialist movement, instead of making any concerted attempt to stop it, had been broken into warring fragments*”<sup>5</sup> (COLE, 1963, p. 91). Outro motivo que levou a esse fim foram as discordâncias entre os reformistas e os revolucionários, que culminou em 1917, na Revolução Russa, liderada por Lenin; nesse cenário, surge a III Internacional.

A Internacional Comunista (1919-1943) – Terceira Internacional – é marcada pelo contraponto da anterior que, de certa maneira, abandonou o caráter revolucionário e se sustentou com os aspectos reformistas. É a perspectiva revolucionária que demarca a fundação da III Internacional, esta desvinculou dos partidos sociais-democratas e, por meio da emergência dos partidos comunistas pelos países, influenciados pela Revolução Russa, tornou-se de extrema significância para a retomada da organização da classe trabalhadora com o viés revolucionário. Um dos principais representantes foi Vladimir Ilitch Ulyanov (1870-1924) – Lenin; este acreditava que, somente pela organização violenta da classe trabalhadora, cessaria-se o modo de produção capitalista.

O Estado é ‘uma força especial de repressão’. [...] Dele resulta que essa ‘força especial de repressão’ do proletariado pela burguesia, de milhões de trabalhadores por um punhado de ricos, deve ser substituída por uma ‘força especial de repressão’ da burguesia pelo proletariado [a ditadura do proletariado]. É nisso que consiste a ‘abolição do Estado como Estado’. É nisso que consiste o ‘ato’ de posse dos meios de produção em nome da sociedade (LENIN, 2007, p. 37).

Entretanto, assim como nas outras organizações internacionais do proletariado, na III Internacional, depois da morte de Lenin, houve a discordância entre Josef Stalin (1878-1953) e Leon Trotsky (1879-1940), sendo esta a razão pela qual a III Internacional Comunista chegou ao fim (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

4 “[...] a esquerda revolucionária, representada por Lênin e Rosa Luxemburgo, as posturas reformistas/revisionistas de Bernstein e o marxismo ‘ortodoxo’ de Kautsky” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 232).

5 “A Guerra Mundial havia começado em diversas frentes; e o Movimento Internacional Socialista, em vez de fazer qualquer tentativa para impedi-los, foi dividido em fragmentos na guerra” (Tradução própria).

Os movimentos da classe trabalhadora, durante aqueles anos, organizavam-se a partir de uma coletividade, ao buscar mudanças no modo de produção capitalista, contra o modelo hegemônico de submissão do proletariado pelos burgueses, e por uma sociedade sem classes – mesmo que, em meio a esses momentos, ocorressem equívocos e diferenças entre as correntes a serem seguidas; portanto, as formas de organização se baseavam na luta de classes. Por esses motivos, é fundamental salientar as manifestações dos trabalhadores, desde as primeiras barricadas até as revoluções; logo demarca-se um momento histórico dos movimentos sociais, que tinham como interesse a transformação social e a emancipação humana, e assim trata-se dos novos formatos de organização desses movimentos.

### 3 | OS MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL

As manifestações populares, no Brasil, apresentam-se desde o período colonial (1500-1822), “desde os tempos do Brasil Colônia, a sociedade brasileira é pontilhada de lutas e movimentos sociais contra a dominação” (GOHN, 2000, p. 15). No modo de produção escravocrata<sup>6</sup>, as formas de organização acirradas por negros, indígenas, brancos pobres tinham como ponto fundamental a defesa da liberdade, no enfrentamento contra a submissão da população brasileira para os colonizadores europeus, baseada em uma contraposição das condições desumanas em que eles eram subordinados.

Decorrente da exploração dos negros – “um povo que desde o primeiro momento aportou em terras brasileiras, na condição de sobrevivente do tráfico negreiro, trabalhando de *sol a sol*, por séculos” (SILVA, 2014, p. 51) – houve as principais rebeliões, em que estes fugiam, formavam os quilombos<sup>7</sup>, como forma de escapar desse sistema que dizimava essa população e tudo que adivinha dela.

O período correspondente ao Brasil Império (1822-1889) foi fortemente marcado por diversas lutas sociais que expressavam o reflexo das condições vivenciadas e da capacidade de organização dessa população pela garantia de direitos de cidadania, ao desmistificar esses movimentos como meros atos violentos. É necessária a análise de que “a consciência política é uma aquisição lenta e de algum modo sistemática” (SOUTO MAIOR, 1978, p. 2), tal qual do contexto em que estes estão inseridos, tendo como exemplo a Balaiada, a Cabanagem, o Quebra-Quilos, dentre outros.

Mesmo com o estabelecimento da República em 1898 e a mudança do modo de produção, pouca coisa foi alterada na estrutura social brasileira, pois a classe dominante

6 “[...] a vida dos escravos em nosso país não se resumia à mera condição de força de trabalho, de instrumento passivo dos grupos dominantes, supostamente os únicos agentes da história. Se deviam submeter-se às condições impostas por uma sociedade exploradora e violenta, coube também aos negros escravos criar uma estratégia de sobrevivência e, até mesmo, uma nova identidade, que lhes permitisse viver o seu dia-a-dia” (BRASIL, 1988, p. 11).

7 Os quilombos “se formavam quase sempre a partir dos escravos fugitivos [...] escaparam (muitas vezes coletivamente) e formaram comunidades, procurando se estabelecer com base econômica e estrutura social própria” (GOMES, 2015, p. 9 e 12).

continuava a ser constituída por aqueles que tinham o poder no período anterior. Durante a República Velha (1889-1930), diversas manifestações populares ainda ocorreram, como, por exemplo: a Revolta da Vacina, a Guerra de Canudos, e a Guerra do Contestado (SILVA, 2014).

A substituição da mão de obra escrava pela assalariada possibilitou a constituição de um proletariado urbano; em decorrência dessa formação e da aproximação dos operários brasileiros com os que vinham da Europa, afloram as primeiras lutas sociais, de forma organizada, pela classe trabalhadora no Brasil.

Entre 1917 e 1920, diversas greves gerais, organizadas pelos proletários, a partir das demandas já apontadas no congresso, aconteceram; em 1922, tem a criação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), “seguia as diretrizes políticas da III Internacional, e seus principais focos de atuação, nos primeiros anos, foram o movimento sindical” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 236). A atuação do Estado, perante a essas situações, volta para a regulação, ao conduzir a emergência do Conselho Nacional do Trabalho e por meio da aproximação com os sindicalistas amarelos<sup>8</sup>.

Na Era Vargas (1930-1945), com o avanço das indústrias, houve, também, crescimento nas condições precarizadas do trabalho, e, como forma de rebater essas situações, por meio da organização dos proletários, teve-se a emergência da criação de Ligas, que reestruturaram os sindicatos em 1934, e a criação da Frente Única Sindical, no ano seguinte da Confederação Sindical Unitária do Brasil e da Aliança Nacional Libertadora. Entretanto, esse período foi fortemente marcado pela repressão às formas de mobilizações do proletário e pelo controle para que não se desenvolvessem os sindicatos; nesse ambiente, a criação do Ministério do Trabalho e a Consolidação das Leis Trabalhistas representaram esses aspectos, isto é, foram “o começo de uma política de atrelamento que culmina em seu refluxo diante da necessidade de conter a luta de classes” (SILVA, 2014, p. 91).

No período compreendido entre 1945 e 1964, com o advento da República Populista, a classe trabalhadora retoma as suas formas de organização, marcadas por diversas manifestações e greves, decorrentes de todo esse processo, do resultado dos avanços dos sindicatos, do aumento de criação dos movimentos populares; sendo assim, como exemplo, tem-se: o Movimento Unificado dos Trabalhadores, que culminou na Confederação Geral dos Trabalhadores; o Comando-Geral dos Trabalhadores; a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas Brasileiros; a Liga Camponesa da Galileia; o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (Master); e a Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas. Observou-se um número expressivo de políticos eleitos pelo Partido Comunista Brasileiro, este que, durante a Era Vargas e até mesmo em alguns momentos daquele período, encontrava em irregularidades, ao apresentar aspectos de controle e repressão

---

<sup>8</sup> “A corrente dos *sindicalistas amarelos* defendia a conciliação entre capital e trabalho e a dependência em relação ao Estado” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 235).

até mesmo na República Populista (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Desse modo, em 1964, o processo de crescimento organizativo dos proletários colide com a Ditadura Militar, “as camadas médias tradicionais mobilizaram-se através da Marcha pela Família, com Deus e pela Liberdade” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 240), frente às manifestações das reformas de base<sup>9</sup> e pelo temor ao comunismo; tal Ditadura torna-se, dentre outros motivos, legitimadora para o Golpe que estrutura um Estado autoritário, que não aceitava qualquer forma que fosse de mobilização em contraposição a esse modelo, e tratava os proletários como terroristas a serem combatidos. Mesmo com todo o aparato de repressão, legalizado pela Ditadura, com a Lei de Segurança Nacional e os Atos Institucionais, os movimentos sociais não deixaram de se organizar, tendo em vista a garantia de direitos civis e políticos e a derrubada dessa estruturação militar, por meios pacíficos ou até mesmo pela luta armada, as guerrilhas. Aquele período foi marcado por diversos assassinatos, exílios, torturas e desaparecimentos de líderes, participantes e familiares dos que foram oposição a esse Regime<sup>10</sup>, como forma de silenciar as vozes que ecoavam pelo fim da Ditadura Militar.

Nas décadas de 1970 e 1980, o Brasil passa por uma crise econômica que reflete em um declínio no modelo ditatorial militar, ao fortalecer os movimentos sociais. Há a reorganização dos sindicatos, a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT), e isso torna-se base para a organização da classe trabalhadora. Através de diversas formas de manifestações, como greves, atos, abaixo-assinados, mulheres, negros, trabalhadores, estudantes ocupam as ruas pela redemocratização do país, pela anistia dos presos políticos, em contraposição às torturas, aos exílios, culminando no Movimento da “Diretas Já”<sup>11</sup>. Todas essas ações de resistência e articulações, entre os movimentos étnicos e raciais, feministas, estudantis, dos trabalhadores, além de outros, foram essenciais para o fim da Ditadura Militar no Brasil, e, a partir das demandas formuladas por esses e pela garantia dos direitos de cidadania, promulga-se a Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

## 4 | AS TEORIAS DOS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Apartir da década de 1970, há uma inflexão na organização política dos trabalhadores e a emergência dos considerados “Novos Movimentos Sociais”, influenciados por acontecimentos históricos, ao colocar em foco a crise e a reestruturação do capitalismo, da

---

9 “reforma agrária, tributária, bancária, urbana, política e universitária, de cunho democrático e nacionalista” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 270).

10 Registrados 434 mortos e desaparecidos políticos, e 6.016 denúncias de torturas, com base nos relatórios – vol. I e III – da Comissão Nacional da Verdade.

11 “O movimento pelas ‘Diretas Já’ foi um momento histórico de grande relevância para a política do Brasil contemporâneo, de abertura política, de participação e mobilização popular, e de construção de um “sentimento nacional” que girava em torno das eleições diretas e da votação da Emenda Dante de Oliveira” (BAZAGA, 2013, p. 1).

Guerra Fria<sup>12</sup> e do Maio Francês de 1968<sup>13</sup>. Alonso (2009) aponta três teorias que tentam explicar o novo formato dos movimentos sociais: a Teoria de Mobilizações de Recursos (TMR), a Teoria do Processo Político (TPP) e a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS).

A TMR, em seus diversos estudos, tem como principais teóricos John McCarthy (1940) e Mayer Zald (1931-2012); as organizações, segundo a teoria, adviriam do uso da razão dos indivíduos que tinham interesses mútuos; portanto, é a partir “do comportamento irracional das massas” (GOHN, 2007, p. 49). Essa teoria decorre de análises das perspectivas econômicas, ao apontar a emergência dos movimentos por meio das oportunidades que estes vão ter para a atuação, a partir das mobilizações dos recursos, sejam eles financeiros, sejam de infraestrutura, de comunicação e humanos; porém acaba por comparar os movimentos sociais a outros fenômenos, como as firmas e os partidos políticos.

Na Teoria do Processo Político, defendida por Charles Tilly (1929-2008), Sidney Tarrow (1938) e Doug McAdam (1951), pretendeu pontuar fundamentações teóricas ausentes na TMR, ao apontar-se, como primordial, a compreensão dos movimentos como um ato político, e não um fenômeno psicológico; entretanto, buscou-se entender os movimentos sociais e suas variadas maneiras de se expressar, a partir das perspectivas da Psicologia Social, podendo ser explorados por meio dos instrumentos, e isso leva ao entendimento da política, de forma que essa análise não seja limitada, observando assim todos os aspectos que estão incorporados nas manifestações, “[...] a linguagem, as idéias, os símbolos, as ideologias, as práticas de resistência cultural” (GOHN, 2007, p. 69-70), na tentativa de entender a estruturação do formato organizativo.

Na TNMS, a partir dos apontamentos dos principais autores, Alberto Melucci (1943-2001), Alain Touraine (1925) e Jurgen Habermas (1929), aparece, como base, a análise dos movimentos sociais, através dos fatores culturais e suas transformações. Fundamentado nos teóricos da Teoria dos Novos Movimentos Sociais, aponta-se a perda da estruturação com base nas lutas de classes, “[...] a sua constituição heterogênea, compostos por identidades diversas, seu caráter não classista e sua luta que não visa à transformação social, mas a mudanças pontuais” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 310); nesse cenário, destaca-se o novo formato de organização e das manifestações, o qual a razão não seria decorrente da estruturação desigual econômica, mas sim devido às vivências dos sujeitos (ALONSO, 2009).

12 “A ‘Guerra Fria’ constitui o principal instrumento do Imperialismo norte-americano para ampliar e aprofundar sua dominação no continente, seja pela ofensiva política militar – destruição das organizações e partidos comunistas e socialistas –, seja pela expansão da penetração econômica monopolista no continente” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 249-250).

13 “A aliança entre trabalhadores e estudantes potencializou uma greve geral que paralisou o país. Entre os meses de maio e junho, as manifestações foram marcadas por ações insurrecionais, em uma batalha campal em que trabalhadores e estudantes defendiam improvisadas barricadas e uma greve dos trabalhadores – muitas vezes com a assunção de militantes estudantis na linha de frente – no setor automobilístico, têxtil, de combustíveis, minérios, gás, eletricidade e água” (BRAGA; BIANCHINI, 2008, p. 20-21 *apud* MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 258).

Por meio do exposto, entende a nova formatação dos movimentos sociais como “[...] redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações, engajadas em conflitos políticos ou culturais, com base em identidades coletivas compartilhadas” (DIANNI, 1992, p. 1 *apud* ALONSO, 2009, p. 73). A manifestação de novos movimentos, cada um com uma especificidade e desempenhando sua função através de várias práticas, acaba por afastar-se da luta anticapitalista, das lutas de classes e da relação capital-trabalho; sendo assim, volta-se para os aspectos étnicos-raciais, de bens de consumo, gênero, ambientais, territoriais e de diversidade sexual. “[...] o sujeito é visto e considerado a partir da sua condição particular, ocupando um lugar numa dada estratificação social, e não nas suas relações contraditórias com outros sujeitos, outras classes. Canta-se a despolitização dos sujeitos” (MONTAÑO, 2014, p. 345); nessa perspectiva, busca a garantia dos direitos de cidadania desvinculada a um processo de transformação social. Dentre essas articulações, constitui-se o processo construído pela identidade de cada organização em forma de associativismo na participação popular das políticas sociais.

Vale ressaltar que essas formas de organização dos movimentos sociais levam a uma certa perspectiva individualista, pois cada movimento específico buscará que a sua determinada demanda tenha uma visibilidade, reconhecimento e que, também, seja atendida por esse Estado, existindo a fragmentação dos movimentos sociais.

Não se nega a necessidade e a importância das pautas dos novos movimentos sociais, todavia, no momento em que não se articula com a relação capital-trabalho, das lutas de classes, do anticapitalismo, dos efeitos decorrentes destes, não chegará ao fim das desigualdades sociais, dos desmatamentos, das opressões, naquilo que são os motivos de se organizarem. “[...] não há como enfrentar o capital sem a classe trabalhadora como sujeito central e este sujeito precisa se compreender enquanto tal” (MONTAÑO, 2014, p. 381), logo a estruturação do modo de produção capitalista se baseia na relação desigual e de exploração entre as classes e das diversas expressões de opressão, em que as demandas dos movimentos sociais só serão efetivamente garantidas em sua amplitude a partir de uma nova ordem social, uma sociedade sem classes<sup>14</sup>.

## 5 | CONCLUSÃO

Ao se ter em vista os aspectos apresentados, demarca-se como fundamental organização da classe trabalhadora, por garantia de direitos de cidadania, o entendimento de que só é por meio dos movimentos sociais que conseguirá a efetivação de direitos de cidadania, sendo um fator decorrente da consciência do proletariado, enquanto sujeito de direito, que está submetido a um processo de exploração do capital. Nessa perspectiva, a

<sup>14</sup> “No lugar da velha sociedade burguesa, com suas classes e seus antagonismos de classes, surge uma associação em que o livre desenvolvimento de cada um é a condição para o livre desenvolvimento de todos” (MARX; ENGELS, 2015, p. 89).

luta dos trabalhadores, negros, mulheres, indígenas e LGBTQs, é imprescindível para a construção e a formação de uma sociedade mais justa e igualitária.

Somente será possível que a garantia dos direitos de cidadania sejam atendidos, em sua amplitude, quando a estruturação não estiver baseada em um processo de hierarquização de classes, de gênero, de raça e de etnia, quando o Estado deixe de ser Estado. Embora seja nítida a impossibilidade de efetivação da igualdade, em um sentido pleno, no modo de produção capitalista, as mobilizações, as lutas e as diversas formas de manifestações sociais são de extrema importância, pois as conquistas já obtidas são construções históricas, logo, estão sempre tensionadas entre a efetivação e a negação.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, Ângela. As Teorias dos Movimentos Sociais: um balanço do debate. In: **Lua Nova 76**. São Paulo: CEDEC, 2009.

BAZAGA, Rochelle Gutierrez. As “Diretas Já”: uma Análise sobre o Impacto da Campanha no Processo de Transição Política Brasileira. In: **XXVII Simpósio Nacional de História: conhecimento histórico e diálogo social**. Natal, 2013.

BRASIL. Biblioteca Nacional. **Para uma história do negro no Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**. vol. 1. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: [http://www.memoriasreveladas.gov.br/administrator/components/com\\_simplefilemanager/uploads/CNV/relat%C3%B3rio%20cnv%20volume\\_1\\_digital.pdf](http://www.memoriasreveladas.gov.br/administrator/components/com_simplefilemanager/uploads/CNV/relat%C3%B3rio%20cnv%20volume_1_digital.pdf) Acesso em: 18/09/2019.

\_\_\_\_\_. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade: mortos e desaparecidos políticos**. vol. 3. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: [http://www.memoriasreveladas.gov.br/administrator/components/com\\_simplefilemanager/uploads/CNV/relat%C3%B3rio%20cnv%20volume\\_3\\_digital%20mortos%20e%20desaparecidos.pdf](http://www.memoriasreveladas.gov.br/administrator/components/com_simplefilemanager/uploads/CNV/relat%C3%B3rio%20cnv%20volume_3_digital%20mortos%20e%20desaparecidos.pdf) Acesso em: 18/09/2019.

COLE, G. D. H. **A History of Socialist Thought**: Volume III, Part I. London: Macmillan & CO Ltd, 1963.

GOHN, Maria da Glória. **500 Anos de Lutas Sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor**. Londrina Revista: Mediações, 2000.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigma clássicos e contemporâneos**. 6ed. São Paulo: Edição Loyola, 2007.

GOMES, Flávio dos Santos. **Mocambos e quilombos: uma história do campesinato negro no Brasil**. 1ed.— São Paulo: Claro Enigma, 2015.

KAUTSKY, Karl. The First International (1864-1876). In: **The International, 1864-1924**. Pelican, 1924. Disponível em: [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/153658/1811528\\_a.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/153658/1811528_a.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Acesso em: 15/09/2019.

LENIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a Revolução**: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução. 1ed. São Paulo: Expressão Popular: 2007.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 3ed. São Paulo: EDIPRO, 2015.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Ivone Maria Ferreira da. **Questão Social e Serviço Social no Brasil**: fundamentos socio-históricos. 2ed. São Paulo: Papel Social; Mato Grosso: EdUFMT, 2014.

SOUTO MAIOR, Armando. **Quebra-Quilos**: lutas sociais no outono do Império. São Paulo: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1978.

# CAPÍTULO 3

## A ONTOLOGIA DO BIOPODER PATRIARCAL: O TRAUMA SILENCIOSO DA FEMINIZAÇÃO

*Data de aceite: 21/05/2021*

*Data de submissão: 06/04/2021*

**Maria Lidia Mattos Valdivia**

Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Instituto de Relações Internacionais e Defesa  
Rio de Janeiro - RJ  
<http://lattes.cnpq.br/8536282399203828>

**RESUMO:** O patriarcado é uma temática amplamente discutida no campo de estudos feministas, repleto de abordagens plurais e interdisciplinares. Este artigo, por sua vez, explora como o patriarcado constitui uma estrutura cuja ontologia é fundamentada pelo seu potencial subalternizador: a dominação masculina, sob diferentes níveis de interseccionalidade e penetração nos sistemas, ocorre por meio de constantes práticas de insegurança feminina e ritualização de traumas de gênero. Esta estrutura, portanto, não atua somente na vulnerabilização da mulher em sentido puramente biológico, mas sobretudo nas construções subjetivas de identidades dicotômicas de gênero. Por meio de uma metodologia feminista e pós-estruturalista, o artigo analisa como as práticas discursivas embasadas em significantes de gênero constituem as subjetividades das relações, das ações e dos corpos. O artigo é desenvolvido a partir da pesquisa bibliográfica e sua relação com a privatização da feminilidade, por meio da análise do caso de abuso sexual de Mariana Ferrer em 2018, bem como sua relação com

a politização do trauma de gênero no conflito internacional, mediante o estudo das práticas discursivas acerca de estupro de guerra na antiga Iugoslávia.

**PALAVRAS - CHAVE:** Gênero; patriarcado; biopoder; trauma.

### THE ONTOLOGY OF PATRIARCHAL BIOPOWER: THE SILENT TRAUMA OF FEMINIZATION

**ABSTRACT:** Patriarchy is a topic widely discussed in feminist studies, filled with plural and interdisciplinary approaches. This article, in turn, explores how patriarchy constitutes an ontological structure based on its subalternizing potential: male domination, under different levels of intersectionality and penetration into systems, occurs through constant practices of female insecurity and ritualization of gender trauma. Therefore, this structure acts in gauging women's vulnerability in a purely biological sense, but above all in the subjective constructions of gender dichotomous identities. Through a feminist and post-structuralist methodology, the article analyzes how discursive practices based on gender signifiers constitute the subjectivities of relationships, actions, and bodies. The article uses bibliographic research and its relation with the privatization of femininity, through the analysis of Mariana Ferrer's sexual abuse case in 2018, as well as its relation with the politicization of gender trauma in the international conflict, through the study of discursive practices regarding war rape in the former Yugoslavia.

**KEYWORDS:** Gender; patriarchy; biopower;

trauma.

## 1 | INTRODUÇÃO

As estruturas de dominação exercem poder em todos os campos da vivência humana. A relação entre autoridade e subordinação é produto de uma ininterrupta construção de práticas discursivas simultaneamente sonoras e silenciosas, mais profundas do que simplesmente as maneiras pelas quais o Estado subjuga seus próprios indivíduos ou, ainda, sua expressão de poder fora de seu próprio território. As narrativas que estruturam as configurações hierárquicas advêm de uma rede de processos identitários idealizados e sentimentais. A racionalidade que, por vezes, é tida como inerente à tomada de decisão das entidades políticas não é capaz de explicar a atuação dos agentes para o benefício ou reafirmação daquilo que lhes constitui em *essência*, ou a forma pela qual seus desejos e paixões se relacionam com o restante do sistema.

A segurança *ontológica* de um agente demanda uma análise que supasse a proteção *corporal*, aquilo que separa o espaço de habitação do *eu* em relação ao *outro*. A manutenção ontológica de um agente é um processo que assegura a existência de suas *subjetividades*, é a busca de permanente conexão entre a noção de sua própria identidade e como ela é percebida. As estruturas que garantem a existência dos sistemas de autoridade se configuram em complexas redes de dominação, controle, linguagem e representação. Estas redes, por vezes, podem convergir para um objetivo comum, e também apresentam momentos de contradição e crise. É seguro afirmar, entretanto, que, a partir do histórico de opressão resultante dos ordenamentos sistêmicos, as categorias de *sexualidade* e *gênero* são uma poderosa ferramenta de disciplinarização e controle social. Porque as categorias de gênero não são biológicas e imutáveis, elas podem ser constantemente construídas a partir de práticas discursivas que, por sua vez, *criam* novas realidades. O gênero e seus significantes, desta maneira, se encontram em *todos* os espaços da existência do sujeito, relacionando ou contrapondo-se a ele reiteradamente.

Torna-se impossível escapar de uma vivência que é produto da socialização de gênero e, de maneira similar, torna-se impossível articular a manutenção do domínio dessas estruturas quando ele é permeado e dependente de hierarquizações de gênero. Este artigo, em particular, analisa a forma como a sexualidade e a expressão de gênero configuram as estruturas de domínio e poder, o silêncio e o som no discurso social e político e, por fim, como essas categorias desempenham um papel na produção contínua da identidade das estruturas de poder em função das inseguranças de gênero e seu trauma.

## 2 | OS SISTEMAS DE DOMINAÇÃO E A ALFABETIZAÇÃO DOS CORPOS

O patriarcado constitui uma das inúmeras formas de expressão do biopoder. A transição da modernidade de uma sociedade disciplinar para uma sociedade de controle expande as redes de dominação e a forma pela qual elas se relacionam com os indivíduos. Na pós-modernidade, as instituições que moldam e corrigem as ações dos sujeitos não necessitam que eles estejam presentes em seus espaços físicos para serem influenciados por suas práticas de controle. A estrutura de autoridade e os indivíduos os quais ela subjuga se encontram em uma realidade interconectada e autoproducente.

Os sujeitos agora não estão subordinados às opressões simplesmente por meio de limitações, padronizações e ritos de instituições específicas, mas carregam as expressões de poder da estrutura no corpo, em seus discursos e nas formas pelas quais socializam um com o outro e com a própria estrutura (FOUCAULT, 1999, p. 302). Inserir a articulação patriarcal no escopo de expressão do biopoder é trazer especial atenção à maneira como esta configuração atua diretamente sobre o *corpo* do sujeito. É a decisão sobre sua vida, sua expressão identitária e o alcance de sua constituição discursiva. Ao mesmo tempo que essa estrutura produz a identidade daqueles que ela explora, ela também reafirma a própria identidade e a própria noção de realidade. A manutenção ontológica das estruturas de poder, desta forma, está atrelada à promoção de formas de controle de regime patriarcal. Diferentemente de uma estrutura puramente estadocêntrica que exerce uma autoridade masculinizada vertical sobre seus nacionais, a estrutura do patriarcado atua horizontalmente na sociedade.

Sylvia Walby define o patriarcado como um “*sistema de estruturas e práticas sociais por meio das quais os homens dominam, oprimem e exploram as mulheres*” (WALBY, 1989, p. 214). Compreende, então, um sistema de relações sociais articulado em seis níveis, cuja composição mescla elementos disciplinares e controle biopolítico. Ela estabelece que o modo de *produção* patriarcal caracteriza a primeira estrutura, na qual as mulheres são expropriadas no lar pela divisão sexual do trabalho não remunerado. Por conseguinte, a segunda estrutura diz respeito às relações patriarcais no trabalho remunerado, espaço no qual as mulheres são afastadas de posições superiores e segregadas a empregos tidos como menos qualificados. O terceiro nível refere-se às relações patriarcais no Estado, quando este *sistematicamente* favorece interesses masculinizados por meio de suas políticas e ações. O quarto nível também está localizado no Estado, porém configura-se pela decisão do ente estatal de não intervir na violência masculina. O quinto ponto apresentado por Walby é o de que o patriarcado impõe relações no âmbito da sexualidade, expressado pela heterossexualidade compulsória e o duplo padrão sexual. Finalmente, Walby afirma que o patriarcado também se configura por meio das instituições culturais, que constroem uma narrativa da mulher sob um viés masculinizado em diversos níveis, como religioso, educacional e midiático (WALBY, 1989, p. 220).

Walby explora a estrutura da autoridade patriarcal em três diferentes graus de abstração. O grau mais abstrato é o patriarcado em si, seguido pelos seis níveis citados anteriormente, e, por fim, as práticas patriarcais (WALBY, 1989, p. 220). Este artigo utiliza as transposições entre esses níveis e estruturas para compreender como ela produz controle sobre a vida de uma forma profundamente ligada ao *gênero*. Cada estrutura é produto de seu próprio sistema de comunicações e, por consequência, geradora de intermináveis novas formas discursivas que se relacionam com os demais arranjos de dominação. Isto é, simultânea à construção da subjetividade do indivíduo feminino, observamos também o estabelecimento do sujeito masculinizado. O patriarcado promove não apenas a constituição da identidade dos *sujeitos*, como também um *mundo* intensamente mobilizado pelas subjetividades dicotômicas de gênero. Pierre Bourdieu desenvolve esta temática ao abordar a dominação masculina:

A divisão entre os sexos parece estar "na ordem das coisas", como se diz por vezes para falar do que é normal, natural, a ponto de ser inevitável: ela está presente, ao mesmo tempo, em estado objetivado nas coisas (na casa, por exemplo, cujas partes são todas "sexuadas"), em todo o mundo social e, em estado incorporado, nos corpos e nos habitus dos agentes, funcionando como sistemas de esquemas de percepção, de pensamento e de ação. (BOURDIEU, 2003, p. 17)

O alcance sincronicamente objetivo e subjetivo da dominação patriarcal denota a sua eficácia como estrutura biopolítica: além da criação de binômios institucionais, há também a alocação de pensamentos, ações e sentimentos em categorias de gênero. Estas divisões subjetivas são reflexo de um longo regime vincutivo entre ato de fala (ou sua ausência) e corporificação. Ou seja, são um produto da contínua alocação de indivíduos, subjetividades e processos em categorias dicotômicas de gênero, permeando todos os aspectos da vida social, privada e política. No âmbito da linguagem dominante de gênero, os corpos são *alfabetizados*. Nas gramáticas que separam *todas* as palavras em categorias de *masculino* ou *feminino*, como as línguas românicas, é fácil naturalizar os binarismos de gênero e relacioná-los aos sujeitos. Desta forma, a alfabetização dos corpos ocorre ao mesmo tempo que a construção dos indivíduos como agentes sociais. Todo o sistema de socialização dos indivíduos é repleto de significantes sexuais, que se tornam, ao mesmo tempo, características pré-definidas e requisitos identitários para que um ente seja alocado em determinada categoria de gênero. Tomamos os homens como *masculinos* não apenas pela sua apresentação corporal, mas também porque sua virilidade é expressa por meio de sua *topologia sexual* e sua relação com o agente *não-masculino*. Neste sentido, Bourdieu afirma:

Arbitrária em estado isolado, a divisão das coisas e das atividades (sexuais e outras) segundo a oposição entre o masculino e o feminino recebe sua necessidade objetiva e subjetiva de sua inserção em um sistema de oposições homólogas, alto/baixo, em cima /embaixo, na frente/atrás, direita/esquerda, reto/curvo (e falso), seco/úmido, duro/mole, temperado/insosso, claro/escuro, fora (público)/dentro (privado) etc., que, para alguns, correspondem a movimentos do corpo (alto/baixo//subir/descer, fora/dentro//sair/entrar). Semelhantes na diferença, tais oposições são suficientemente concordes para se sustentarem mutuamente, no jogo e pelo jogo inesgotável de transferências práticas e metáforas; e também suficientemente divergentes para conferir, a cada uma, uma espécie de espessura semântica, nascida da sobredeterminação pelas harmonias, conotações e correspondências (BOURDIEU, 2003, p. 16)

E ainda:

O corpo tem sua frente, lugar da diferença sexual, e suas costas, sexualmente indiferenciadas e potencialmente femininas, ou seja, algo passivo, submisso, como nos fazem lembrar, pelo gesto ou pela palavra, os insultos mediterrâneos contra a homossexualidade (sobretudo o famoso “bras d’honneur”— “dar uma banana”)<sup>25</sup>; tem suas partes públicas, face, fronte, olhos, bigode, boca, órgãos nobres da apresentação, nos quais se condensa a identidade social, o ponto de honra, o ní, que obriga a enfrentar ou a olhar os outros de frente, e suas partes privadas, escondidas ou vergonhosas, que a honra manda dissimular. É igualmente através da divisão sexual dos usos legítimos do corpo que se estabelece o vínculo (enunciado pela psicanálise) entre o falo e o lógos: os usos públicos e ativos, de parte alta, masculina, do corpo — fazer frente a, enfrentar, frente a frente (qabel), olhar no rosto, nos olhos tomar a palavra publicamente — são monopólio dos homens; a mulher, que, na Cabília, mantém-se afastada dos lugares públicos, deve de algum modo renunciar a fazer uso público do próprio rosto e de sua palavra (ela anda em público com os olhos baixos, voltados para os pés, e a única expressão que lhe convém é “eu não sei”, antítese da palavra viril, que é afirmação decisiva, cortante, ao mesmo tempo que refletida e calculada (BOURDIEU, 2003, p. 26)

Podemos afirmar, portanto, que o patriarcado não é simplesmente uma estrutura de subjugação da *mulher*. Ele estabelece uma organização dicotômica das categorias de gênero e aloca determinadas identidades como intrínsecas a elas. Se o agente masculinizado é a figura de autoridade do sistema, a expressão de violência do biopoder patriarcal, portanto, ocorre contra o *feminino*. Ela é realizada por meio da capacidade de *feminilizar* os sujeitos. Isto significa que a estrutura de controle constitui, pela feminilização, o sujeito a ser oprimido. Neste artigo, veremos que a estrutura dominante patriarcal realiza uma designação de gênero independentemente do gênero do indivíduo oprimido, resultando em uma *feminização forçada*. Admitir que as mulheres constituem a feminilidade apenas pelo fato de se entenderem como mulheres é reproduzir a patriarcalidade dos sistemas de controle ao invés de compreendê-los e desconstruí-los. A feminilidade forçada é, além de um processo de hierarquização, uma forma de controle social. Essa expressão de poder político dicotômico separa em linhas claras quem são as figuras de autoridade do

sistema e quem são suas figuras subalternas. Ela serve para criar uma estrutura espectral daqueles que se encontram perto ou não do padrão de masculinidade. Até mesmo o ideal hegemônico masculinizado é produto da constante competição e subalternização de várias outras expressões de *hombridade*, a citar Michael Kimmel:

Tal definição de masculinidade era inerentemente instável, exigindo comprovação constante, incluía sempre o risco de falhar. A masculinidade deve ser provada, e assim que ela é provada, ela é novamente questionada e deve ser provada ainda mais uma vez; a busca por uma prova constante, durável, inatingível, torna-se em última instância uma busca tão sem sentido, que ela assume as características, como disse Weber, de um esporte. (KIMMEL, 1998, p. 111)

Como afirmado por Kimmel, as definições acerca da masculinidade hegemônica não são fixas, e sim resultado de sistemas sociais em constante mudança, principalmente quando investigamos a maneira como a masculinidade é expressada através do globo. Seria impossível *consolidar* o que significa ser um homem e a maneira pela qual ele deve agir. Entretanto, é esta multiplicidade no próprio exercício da masculinidade que sustenta o padrão de autoridade imposto pelo patriarcado, que está diretamente relacionado ao seu potencial *subalternizador*: a masculinidade hegemônica só consegue configurar um sujeito como agente individualizado à medida que se discerne do *Outro*, *infantilizando-o*, *racializando-o* ou *feminizando-o*.

A alteridade ocorre por meio da violência. A manutenção do poder patriarcal advém de processos de feminização forçada marcados por inseguranças internas: na manutenção da patriarcalidade das estruturas de poder biopolítico, as performances de gênero dissidentes da padronização estabelecida são sistematicamente violentadas em uma rede de traumas que se torna a norma social. A atuação do patriarcado é impossibilitada quando os sujeitos performam suas identidades livremente, de modo que ele só pode existir enquanto estrutura de dominação por meio da preservação das inseguranças do sujeito feminilizado. O trauma se torna arma poderosa de padronização e silenciamento dos sujeitos. Seja de forma institucionalizada, midiática ou cultural, ele reitera o controle biopolítico da estrutura dominante, ao passo que atua na reprodução das identidades das vítimas dentro de suas categorias específicas de gênero. Este artigo explora a manutenção ontológica do patriarcado a partir da *feminização forçada* e do *trauma* em três diferentes níveis. Relacionando as estruturas propostas por Sylvia Walby às expressões de biopoder, analiso os significantes da privatização da feminilidade, as limitações do sujeito feminino na política e, finalmente, a feminização das relações internacionais no conflito.

### 3 | A VIOLÊNCIA NÃO VISTA E A VIOLÊNCIA VISTA

O Dia Internacional da Eliminação da Violência contra a Mulher ocorre em 25 de novembro. Nesta data no ano de 2019, várias cidades do Chile foram engolidas pelo fenômeno performático de *“um estuprador no teu caminho”*, que rapidamente foi reproduzido em diversas áreas do globo. Nesta manifestação, as mulheres se organizam em extensas fileiras, vendadas, e gritam as palavras da música enquanto dançam. É um discurso poderoso sobre as maneiras pelas quais o poder patriarcal influi na vida das mulheres. Neste artigo, dou especial atenção à porção da performance em que, além do ato de fala na construção do discurso, a linguagem corporal se apresenta como importante composição narrativa. Ao apontar para o alto no momento da afirmação de que o violador é constituído pela “polícia e pelos juízes”, elas estão aludindo ao Estado, situado acima. Isto mostra *onde* está alocada a mulher nessas relações. *Embaixo. Dentro.*

O feminino é privatizado. A *“violência que você não vê”* e *“a violência que você já vê”* no canto de Las Tesis constituem a constante marginalização da feminilidade dos espaços públicos. Isto é, a opressão do corpo feminizado é naturalizada quando preenche o espaço privado, mas é ausente no espaço público e no discurso político de forma a nunca ser propriamente securitizada. O feminino é forçado a se articular no privado, porque o ambiente externo conta com todo um aparato jurídico, político e econômico estruturado na *patriarcalidade biopolítica*. As instituições não reconhecem e atuam contra as violências às quais o sujeito feminino é exposto e, simultaneamente, criam narrativas de inadequação deste mesmo sujeito ao espaço público.

Em 2018, o Brasil assistiu repetidamente ao trauma de Mariana Ferrer e à constante narração de seu abuso sexual pelo empresário André Aranha. A vítima afirmou ter sido dopada e estuprada no *beach club* onde trabalhava em Santa Catarina. O julgamento foi compartilhado com o público por Mariana nas redes sociais depois de cinco meses estagnado. Em julho de 2019, o empresário se tornou réu no caso de estupro de vulnerável, diante de evidências de material genético e esperma na calcinha da vítima, imagens das câmaras de segurança do local exibindo ambos subindo uma escada de mãos dadas, bem como mensagens de texto e de áudio que a vítima mandou para amigos dizendo *“amiga, pelo amor de Deus, me atende, eu tô indo sozinha, não aguento mais esse cara do meu lado, pelo amor de Deus”* (THE INTERCEPT, 2020).

Segundo o *Art. 217-A* do Código Penal brasileiro, o crime de estupro de vulnerável é qualificado pela prática de *“conjunção carnal ou ato libidinoso”* com a vítima que *“por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato, ou que, por qualquer outra causa, não pode oferecer resistência”*. Em setembro de 2020, o juiz responsável pelo caso declarou as denúncias de abuso como improcedentes, afirmando que *“não havia provas contundentes nos autos a corroborar a versão acusatória”*

1 O patriarcado é um juiz que nós julga por nascer/ e nosso castigo é a violência que você não vê/ o patriarcado é um juiz que nós julga por nascer/ e nosso castigo é a violência que você já vê.

(THE INTERCEPT, 2020). A defesa do réu confirmou o contato sexual com a vítima, embora tenha apontado que o empresário não se lembrava completamente do ocorrido, apenas que a vítima o seduziu e lhe praticou sexo oral. A sequência do evento resultou em grande repercussão midiática a partir de uma reportagem publicada pelo *The Intercept Brasil*<sup>2</sup>, na qual o advogado do réu pede sua absolvição em função do fato da impossibilidade do réu ter o conhecimento da incapacidade da vítima de resistir ao ato sexual, caracterizando, portanto, uma espécie de “*estupro culposo*”<sup>3</sup>.

A absolvição do réu gerou indignação nas redes sociais, que contestaram a complacência do judiciário com a teoria de “*estupro sem dolo*”<sup>4</sup> presente nas alegações finais do promotor Thiago Carriço de Oliveira, invalidando portanto a acusação de estupro de vulnerável. A *hashtag* #*justiçapormariferer* representou, além disso, repúdio ao posicionamento do corpo jurídico na última audiência do caso, particularmente em relação ao advogado do réu. Cláudio Gastão da Rosa Filho utilizou fotos supostamente sexuais da vítima, não relacionadas ao ato em julgamento, atreladas a um discurso machista para humilhá-la e desmoralizá-la. Sentenças como “*não gostaria de ter uma filha ‘no nível’ dela*”, “*não adianta vir com esse teu choro dissimulado, falso e essa lágrima de crocodilo*” e afirmações de que a vítima tirou fotos em “*posições ginecológicas*” foram proferidas pelo advogado do réu para desqualificar a acusação (THE INTERCEPT, 2020). A vítima, visivelmente abalada, implorava por respeito.

Segundo Anne Orford, a culpabilização da vítima por sua própria opressão se apresenta como uma técnica comum para lidar com a descoberta da insuficiência feminina e, portanto, para se afastar de uma “depravação semelhante” (ORFORD, 1999, p. 686-687). A possibilidade de *agência* do feminino é limitada aos confins do privado e, mesmo assim, é sempre condicionada. A condicionalidade é produto de um extenso processo de *mercantilização* do feminino. Este processo se manifesta como objeto de troca, hierarquizado em diferentes níveis. A mulher mais valiosa é aquela que se apresenta em sua *pura expressão da feminilidade* (virginal, cuidadora, submissa). À medida que estes *requisitos* não são plenamente alcançados, a expectativa da feminilidade é rompida e torna-se cada vez mais justificável a culpabilização da vítima. A culpabilização é um processo de *punição*. A produção de inseguranças de gênero pelos dispositivos que deveriam lhe garantir proteção caracteriza a manutenção do poder patriarcal por meio do trauma. O sujeito que sofre um abuso sexual revive a violência continuamente por meio das instituições: quando é examinado, ao detalhar a ocorrência às autoridades, e durante

2 A versão original da matéria foi alterada em função de um processo aberto pelo juiz Rudson Marcos e pelo promotor Thiago Carriço de Oliveira, sob a alegação de danos morais e manipulação de três vídeos curtos da audiência (a qual eles alegaram que deveria permanecer privada). Os detalhes desta ocorrência estão disponíveis em: <https://theintercept.com/2020/12/20/juiza-determinou-edicao-reportagem-mariana-ferrer/>

3 Termo utilizado pelo *The Intercept* para resumir o caso. Embora o significado da narrativa utilizada pelo advogado do réu seja esta, a terminologia não foi utilizada no processo.

4 Na página 85 do documento da promotoria declara-se que “se a confusão acerca da idade pode eliminar o dolo porque não aplicar-se a mesma interpretação com aquele que mantém relação com a pessoa maior de idade, cuja suposta incapacidade não é de seu conhecimento?”

o processo judicial. No caso aqui analisado, o trauma de Mariana foi reproduzido em larga escala pela mídia, juntamente à sua desmoralização e humilhação. O reconhecimento de que as articulações de proteção não abarcam as necessidades de gênero e, do contrário, atuam na ampliação de sua insegurança pode levar os indivíduos que são acometidos por esse tipo de violência a se manterem silenciosos.

#### 4 | O DEVIR-SE FEMININO NO CONFLITO

Na articulação de binários patriarcais, o *feminino* equivale ao privado e, como consequência, o *masculino* é externalizado. O masculino se transforma em agência, em política, no *Estado*. A divisão sexual se inscreve, portanto, na separação das atividades produtivas e na manutenção do capital social e simbólico. O masculino, a partir de sua capacidade política, é aquele que *representa*, enquanto o feminino é representado (BOURDIEU, 2003, p. 60). O feminino só pode equivaler ao Estado a partir de sua relação com a *masculinização*, o que ocorre sempre de forma passiva. O Estado é a nação por meio de sua capacidade de constituir o *lar* dos seus nacionais. Ele se torna potência *viril* na sua agência do exercício *da guerra*. Isto é, os termos são sempre condicionados a partir das expectativas de gênero.

Este artigo utiliza termos como *feminilidade/masculinidade* ao invés de *mulher/homem* não apenas porque os sujeitos são seres performáticos que, na maioria das vezes, não são completamente definidos por esses binários. O emprego destas expressões garante a possibilidade de expandir sua associação para além de *indivíduos* e suas relações. Como mencionado, a *feminização forçada* é uma forma de expressão de poder biopolítico, ocorrendo de maneira ampla por todo o mundo subjetivo.

Esta seção, portanto, analisa como o patriarcado atua no conflito como arma de guerra e desestruturação do inimigo por meio de processos de feminização forçada. Os estupros de guerra não são uma simples consequência do conflito, mas constituem táticas planejadas e efetivas de trauma e desestabilização nacional (SJOBERG, 2017, p. 18). Em função da guerra ser um fenômeno *masculino*, a obtenção de vantagem sobre o inimigo está diretamente ligada à capacidade de um agente em vulnerabilizá-lo. A política patriarcal aplica categorias de gênero aos combatentes a fim de gerar uma ruptura que representa o sofrimento. Vulnerabilizar o *masculino* é despojá-lo de sua *agência*, rompendo com sua identidade política de *herói*, *protetor* e *salvador*. A construção identitária do Estado que vai à guerra é dependente da construção simultânea da nação que o espera voltar, a qual ele deve proteger. Um Estado incapaz de se articular política e economicamente a fim de salvaguardar seu lar feminizado é um Estado passivo, fraco, *falido*. A terminologia que nomeia o outro como *Estado falido* o coloca na posição de necessitado do auxílio de um agente de autoridade e potência para sua reconstrução.

A virilidade, entendida como capacidade reprodutiva, sexual e social, mas também como aptidão ao combate e ao exercício da violência (sobretudo em caso de vingança), é, acima de tudo, uma carga. Em oposição à mulher, cuja honra, essencialmente negativa, só pode ser defendida ou perdida, sua virtude sendo sucessivamente a virgindade e a fidelidade, o homem “verdadeiramente homem” é aquele que se sente obrigado a estar à altura da possibilidade que lhe é oferecida de fazer crescer sua honra buscando a glória e a distinção na esfera pública (BOURDIEU, 2003, p. 64).

A violência para com os nacionais de um Estado no conflito é, primordialmente, uma transgressão de sua *honra*. A honra, por sua vez, constitui a capacidade de proteger o *feminino*. Nomeadamente, o *estupro genocida* contra sujeitos tidos como femininos é utilizado como arma de guerra por seu potencial para destruir a consciência coletiva, propagar a fecundação forçada (e a impureza étnica, como consequência), influir na destruição de unidades familiares e humilhação nacional (SJOBORG, 2017, p. 18). Em *Mulheres como Estupradoras de Guerra*, Laura Sjoborg analisa as práticas discursivas da mídia em relação à violência sexual no conflito na ex-Iugoslávia, durante a década de 1990:

Há um elemento nacionalista e uma dinâmica racializada nessas narrativas [...] Zarkov explica que a discussão dos meios de comunicação croata sobre os estupros das mulheres croatas não enfatizou os detalhes brutais dos ataques e se concentrou na violação da mulher e da Croácia, ao mesmo tempo que forneceu uma quantidade significativa de detalhes sobre o que aconteceu com as mulheres muçulmanas quando foram estupradas - incluindo detalhes sobre como as mulheres foram violadas e brutalizadas. [...] Essa diferença demonstrava um sentido de voyeurismo quanto à vitimização do outro racializado ao lado de um discurso protetor sobre as mulheres do grupo. (SJOBORG, 2017, p. 80)

O trauma que essas mulheres sofreram foi intensificado pelas práticas discursivas dos canais de informação. No primeiro caso analisado, a violência contra a mulher foi silenciada a partir da exposição, no ambiente público, do que seria uma vida privada não condizente com os padrões patriarcais dominantes. Neste sentido, a atuação da estrutura judiciária representou uma privatização forçada. Ao contrário, no conflito iugoslavo, a violência contra as mulheres croatas foi silenciada no espaço público representado pela mídia, que se absteve de apresentar os detalhes dos estupros aos leitores. A vitimização das croatas é divulgada na medida em que ela pode ser utilizada como veículo político, neste caso para alavanca nacional em meio ao conflito. O sujeito *feminizado* no conflito é violentado em sua categoria de gênero. O corpo passivo, violado e feminizado é sistematicamente separado de seu próprio sofrimento, pois é transformado em um objeto nacional signifiante de honra. O trauma é propagado reiteradamente, mas deixa de ser uma questão individual para se tornar violação nacional.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O gênero constitui uma temática de amplo e intenso debate. As dicotomias estão presentes em todos os gânglios sociais, em constante articulação patriarcal para sua manutenção. Este artigo fala sobre mulheres, mas não reduz sua opressão aos fatores biológicos que supostamente as compõem. Como elucidado por Walby, as estruturas do sistema patriarcal se apresentam em diversos níveis e são permeadas por diversas outras instituições, práticas e discursos que, por consequência, produzem efeitos múltiplos na construção e socialização dos sujeitos. Certos níveis da articulação patriarcal podem se mostrar mais evidentes que outros em determinadas instâncias, ao mesmo tempo que podem se entrelaçar e exercer poder sobre a vida de forma conjunta. Como observado, a análise da privatização do feminino no caso de abuso sexual de Mariana Ferrer utiliza elementos de violência masculina, relações patriarcais no Estado, relações patriarcais na sexualidade e na cultura, por exemplo. As relações patriarcais no Estado, por meio do conflito internacional, também possuem elementos referentes à violência masculina, à sexualidade e à cultura, embora se apresentem em contextos diferentes da primeira análise.

O primeiro passo da desconstrução dos binários de gênero surge no entendimento de que eles não são naturais. Se as categorias de gênero são impostas aos sujeitos por um processo de alfabetização corporal e subjetiva, elas constituem todos os agentes (masculinos e femininos) em uma relação identitária dependente. Ou seja, as estruturas de poder, permeadas pelo patriarcado, mantêm a sua identidade à medida que são capazes de constantemente alocar os indivíduos, processos e sentimentos em categorias de gênero. Reconhecer a manufatura destas práticas de controle constitui, portanto, a possibilidade de articulação de resistência.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Schirlei. Julgamento de influencer Mariana Ferrer termina com sentença inédita de ‘estupro culposo’ e advogado humilhando jovem. **The Intercept Brasil**, 3 de Novembro de 2020. Disponível em: <https://theintercept.com/2020/11/03/influencer-mariana-ferrer-estupro-culposo/>. Acesso em 14 de novembro de 2020.

BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand. Brasil, 2003. A Economia das Trocas Simbólicas. São Paulo: Perspectiva, 2003.

BRASIL. Decreto Lei nº 2.848 de 07 de Dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade**. Curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade I: A Vontade de Saber**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

HANSEN, Lene. **The Little Mermaid's Silent Security Dilemma and the Absence of Gender in the Copenhagen School**. Millennium: Journal of International Studies, vol. 29, no. 2, June 2000, pp. 285–306. DOI.org (Crossref), doi:10.1177/03058298000290020501.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. 9.ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

KIMMEL, Michael S. **A produção simultânea de masculinidades hegemônicas e subalternas**. Horizontes Antropológicos, vol. 4, no. 9, Oct. 1998, pp. 103–17. SciELO, doi:10.1590/S0104-71831998000200007.

LAS TESIS. **Un violador en tu camino**. Santiago, 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=aB7r6hdo3W4>

MITZEN, Jennifer. **Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma**. European Journal of International Relations, vol. 12, no. 3, Sept. 2006, pp. 341–70. DOI.org (Crossref), doi:10.1177/1354066106067346.

ORFORD, Anne. **Muscular Humanitarianism: Reading the narratives of the New Interventionism**. European Journal of International Law, 1999, vol. 10, no 4, pp. 679-711

RESENDE, Erica Simone Almeida. **Aporia e trauma na crise de significados do Onze de Setembro**. Contexto Internacional, vol. 32, no. 1, June 2010, pp. 205–38. SciELO, doi:10.1590/S0102-85292010000100007.

SJOBERG, Laura. **Women as Wartime Rapists: Beyond Sensation and Stereotyping**. New York University Press, 2017.

WALBY, Sylvia. **Theorising Patriarchy**. Sociology, vol. 23, no. 2, May 1989, pp. 213–34. DOI.org (Crossref), doi:10.1177/0038038589023002004.

# CAPÍTULO 4

## AS MULHERES RURAIS SINDICALISTAS: LUTANDO E CONQUISTANDO ESPAÇO

*Data de aceite: 21/05/2021*

### **Arminda Rachel Botelho Mourão**

Professora Titular da Universidade Federal do Amazonas  
Doutora em Educação pela PUC/SP

### **Vanessa Fernandes Miranda**

Discente do curso de Pedagogia na Universidade Federal do Amazonas, Manaus - Amazonas  
<http://lattes.cnpq.br/0078109174644919>

**RESUMO:** O artigo relata as lutas das mulheres sindicalistas no campo e na área da educação. O objetivo geral é verificar a participação das mulheres na luta sindical por uma educação no campo. A metodologia utilizada é à dialética cuja categorias são totalidade, contradição e mediação. O paradigma escolhido para o embasamento do artigo o está diretamente ligada à dos Novos Movimentos Sociais. Nossos procedimentos de pesquisa foram a realização de um levantamento do estudo da arte para entender a mulher no movimento sindical e a compilação dos documentos na FETAGRI/AM que abordaram as reivindicações das mulheres e os processos de conquistas dentro dos sindicatos e na educação do campo.

**PALAVRAS - CHAVE:** Mulher sindicalista, Conquistas, Educação do Campo.

### **RURAL UNION WOMEN: FIGHTING AND CONQUERING SPACE**

**ABSTRACT:** The article reports on the struggles of union women in the field and in the area of education. The general objective is to verify the participation of women in the union struggle for education in the countryside. The methodology used is the dialectic whose categories are totality, contradiction and mediation. The paradigm chosen to support the article is directly linked to that of the New Social Movements. Our research procedures were conducting a survey of the study of art to understand women in the union movement and the compilation of documents at FETAGRI/am that addressed women's demands and the processes of achievement within unions and in rural education.

**KEYWORDS:** Unionist woman, Achievements, Rural Education.

### **1 | INTRODUÇÃO**

Este artigo é produto da pesquisa intitulada "A mulher rural sindicalista: lutando e conquistando espaços", que teve como objetivo geral verificar a participação das mulheres na luta sindical e por uma educação do campo no Estado do Amazonas. Para atingir tal meta fizemos uma análise dos documentos da Federação do Trabalhadores na Agricultura – FETAGRI – no intuito de verificar como se dá o início do processo de sindicalização de mulheres. Compilamos também as principais reivindicações das mulheres inseridas no

movimento sindical em relação aos direitos da mulher trabalhadora do campo.

As novas formas de encarar a luta nos tempos atuais por melhores condições de vida fizeram com que as mulheres trabalhadoras rurais que sempre labutaram na roça, na pesca, no campo, começassem a ter visibilidade nas diversas camadas sociais. Como ressalta Aguiar (2016, p.2)

Tal atuação assumiu várias formas ao longo da história dos movimentos de mulheres rurais, de acordo com o contexto e as dinâmicas sociopolíticas e econômicas com as quais se depararam, evidenciando diferentes configurações e tendências assumidas por elas ao longo da sua história, das quais derivaram diferentes formas organizadas de ação coletiva, envolvendo ocupações, pressões, negociações e alianças. Nesse processo, as mulheres rurais na sua diversidade foram se constituindo e se afirmando como sujeitos políticos, assim foram aprendendo a (re) inventar formas de fazer política.

Para entender o processo é fundamental resgatar as lutas da década de 1980, que possuem como principal foco derrubar a ditadura militar, que como assevera Mourão Diederichs (1997), tinha como pilar o arrocho salarial. Assim, as mulheres começam a organizar-se nas comunidades Eclesiais de Base e nas pastorais, atuando não só na Igreja, mas também no movimento feminista e nos sindicatos (AGUIAR, 2016).

A autora chama a atenção para a participação das mulheres que até aquele momento eram excluídas do sindicato, que era um espaço exclusivamente de dominação masculina, elas vão para as comunidades eclesiais de base que oferecem curso de política, nos quais começam a atender sua condição de explorada.

Subsidiadas pela teoria da libertação as mulheres se aproximam das oposições sindicais como a Central Únicas dos Trabalhadores – CUT, começado um processo de disputa aguerrido pelas participações nos sindicatos. A luta das mulheres para ser reconhecida como trabalhadoras faz com que elas adentrem ao sindicato de forma autônoma (BORDALO, 2008). E assim, pouco a pouco conquistaram o direito de questionarem, porque já estavam cientes das necessidades e reconheciam a importância de não mais ficarem caladas ou submissas.

Segundo Cordeiro e Scott (2006, p.2)

As lutas que alcançaram uma maior visibilidade política ocorreram em torno de quatro eixos: reconhecimento do trabalho na agricultura e nos sistemas agroextrativistas; luta pelo direito a terra e pela reforma agrária; acesso aos benefícios da previdência social; participação das mulheres na estrutura sindical, seja como associadas a sindicatos, seja como diretoras de sindicato e federação.

Os quatro eixos principais na luta das mulheres, deram a possibilidade de reconhecimento das reais necessidades das agricultoras. A luta era por sindicalização e por direitos sociais: direito à aposentadoria, direito ao salário maternidade. E com o passar do

tempo adentram aos movimentos feministas, no qual tem lutado por igualdade de direitos em relação ao gênero. As mulheres se engajaram na luta pela constituinte, consolidando sua participação política.

## 2 I FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Para fundamentar o trabalho fomos buscar a pesquisa de Paulino (2003), que constatou o ingresso da mulher em atividades remuneradas, trazendo mais trabalho, ou seja, a dupla jornada. Além disto a mulher é pouco consultada nas tomadas de decisões, geralmente o marido toma decisões à revelia. A autora discute que:

Anos mais tarde, ao tomarmos contato com uma pesquisa realizada pelo comitê das Organizações Profissionais Agrícola a CEE (COPA; 1988), percebemos que, também na Europa, os anos setenta foram marcados por uma reação das mulheres rurais à dureza do trabalho agrícola, estando presente a aspiração de serem apenas “donas de casa”. Segundo a mesma fonte, nos anos oitenta dá-se uma mudança no sentido da valorização das mulheres enquanto “profissionais da agricultura”. O mesmo observamos no Brasil, pois é nesses anos que surge no sul do país o MMA. Embora o relatório do COPA não se preocupe em explicar as causas da mudança, cremos que a disseminação de tecnologias poupadoras de mão de obra seja uma hipótese a ser considerada, na medida em que tornaram os afazeres agrícolas menos penosos (PAULINO, 2003, p.3).

Pesquisas demonstram que apesar da mulher se engajar nas lutas, ainda há no campo muita discriminação, o que nos faz questionar: Por que a mulher na prática ainda continua submissa ao homem? Bourdieu (2008) levanta a hipótese que é muito difícil mudar comportamentos que já foram solidificados em ideologias dominante, as quais são introjetadas como “naturais” pelos dominados. Mudanças requerem mudanças no modo de ver e pensar o mundo. Assim determinados comportamentos estão tão arraigados em determinados espaços que são difíceis de serem transformados devido ao *habitus* construído.

E é por meio dos movimentos sociais que será possível, transformar os *habitus* construídos pela sociedade, as mulheres rurais têm lutado para mudar a forma e os estereótipos internalizados da sociedade que até hoje refletem a opressão sofrida por elas (ABRAMOVAY e RUA, 2000). Assim, qualquer pensamento alienante sobre algo pode ser moldado ou mudado. A grande contradição entre o Estado e a sociedade Civil que segura a emancipação do homem está com a possibilidade de conscientização, que leva a superação da alienação (HUNGARO, 2014, p. 33).

Souza (2010, p.25) salienta que: “As mulheres da floresta também percorreram diversos caminhos sociais. Foram pouco estudadas e muitas vezes rotuladas”, por isso as mulheres sempre tiveram em espaços sociais pouco valorização e no momento que alcançaram um patamar mais alto na sociedade, sofreram com estereótipos, subjugamento

e chacotas, atitudes muitas vezes vindas de outras mulheres.

Goetter (2014, p.105) destaca que “As mulheres sempre tiveram um papel importante nas lutas dos trabalhadores durante a história, mesmo que, nesta história (escrita por homem, em grande medida), a mulher quase não apareça”. Apesar de as mulheres não aparecem com frequência nas histórias no decorrer do tempo, pois as histórias que na maioria das vezes receberam voz e vez, foram as escritas por homens, as mulheres sempre estiveram presentes nas reivindicações, de terra e por direitos que todos os cidadãos merecem, e por isso, essas guerreiras não se conformaram com os rótulos impostos a elas, até porque sabem o valor que possuem, e há um tempo estão ganhando respeito nos espaços, onde frequentam.

Essas mulheres também teceram resistência quando tiveram de tratar da saúde dos familiares, valendo-se das plantas da floresta para produzir remédios caseiros, curando em regiões onde o poder público nunca chegou com sua medicina, valendo-se também de suas rezas para os trabalhos de cura (SOUZA, 2010, p.73)

As mulheres do campo, são guerreiras, cuidam da saúde de suas famílias com os recursos que a floresta oferece, até porque existem comunidades rurais que o poder público ainda não alcançou, por serem comunidades longínquas, bem dentro da floresta amazônica, e nesses lugares as mulheres utilizam dos saberes que aprenderam no decorrer da vida com as gerações anteriores.

Realizada esta discussão teórica, nos perguntamos: qual o método que elegemos para a pesquisa? Utilizamos a dialética para apontar a priori as categorias totalidade, contradição, mediação para estabelecer os nexos e as contradições entre o movimento sindical e o movimento de mulheres.

O paradigma escolhido para embasar o artigo foi o dos Novos Movimentos Sociais, o qual se caracteriza em cinco pontos importantes: primeiro ponto construído foi baseado na cultura; o segundo ponto é a importância do sujeito como autor de transformação e mudança; terceiro é sobre os indivíduos trabalhando no coletivo, porém sem hierarquização com ações que valorizam o tradicional, o solidário e a comunidade; quarto ponto trata da política como o centro das discussões; o quinto é a forma que ocorre ações coletivas e como é construída a identidade coletiva, no decorrer dos movimentos sociais.

Nesta linha de pensamento Touraine, Gonh (2004, p.142) afirmam que existem três elementos construtivos em um movimento social; o autor, seu adversário e o que está em jogo no conflito. Existiriam três princípios de interpretação dos movimentos sociais – identidade, oposição e totalidade. Na teoria de Touraine, é possível afirmar que os autores na luta das mulheres rurais são as camponesas, os seus adversários, é toda a desvalorização e falta de reconhecimento como trabalhadoras existente nos espaços sociais e o que está em jogo são os direitos básicos almejados. As mulheres do campo também buscam a própria identidade, se opõem, criticam e reivindicam direitos que possam melhorar suas

vidas e de seus familiares que vivem no campo.

Nos Novos Movimentos Sociais (NMS) a reivindicação de direitos sociais é o que move as ações coletivas, em vários campos sociais, e o movimento de mulheres rurais é um dos grupos que tem lutado para assegurar seus direitos. Sobre as formas de luta baseadas no NMS, segundo Gonh (2004, p.125):

Eles usam a mídia e as atividades de protesto para mobilizar a opinião pública a seu favor, como forma de pressão sobre os órgãos e políticas estatais. Por meio de ações diretas, buscam promover mudanças nos valores dominantes e alterar atuações de discriminação, principalmente dentro de instituições da própria sociedade civil.

Os atos de protesto por meio da mídia, na rua, são formas de pressionar o governo, para que olhem para as necessidades humanas, e para fazer com que o governo reaja com atitudes positivas capazes de converter a discriminação em atitudes mais humanizadoras, pois a discriminação social está presente em todo lugar.

Em se tratando da luta contra a discriminação que ocorre em relação às mulheres, umas das formas de protesto que há mais de uma década as mulheres realizam no Brasil é a Marcha das Margaridas, um movimento que tem conquistado muitos direitos por meio de reivindicações de atos que as diminuíam na sociedade.

### **3 | A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA LUTA SINDICAL POR UMA EDUCAÇÃO DO CAMPO**

A Marcha das Margaridas é um exemplo das manifestações que as mulheres de praticamente todos os estados brasileiros têm aderido esse é um movimento realizado pelas mulheres do campo e da floresta, que ocorrem a cada quatro anos, onde reivindicam políticas públicas. No Amazonas o grupo de mulheres que aderiu ao movimento é conhecido como: Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia – MAMA.

Atuando em rede, as mulheres do campo, da floresta e das águas, como se nomeiam, não mais limitam as suas demandas ao âmbito local nem às suas especificidades de mulheres trabalhadoras rurais. As suas questões específicas puderam ser traduzidas para novos significados ao serem conectadas a questões mais gerais dos movimentos em rede, expressas no lema que cada Marcha aporta. Essa forma de atuação lhes permite extrapolar a delimitação do raio de ação de movimentos que atuam em espaços mais localizados como o Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia (MAMA) (AGUIAR, 2016, p. 284).

É por meio dessas redes que as mulheres atuam, as reivindicações que ficam em pauta nos sindicatos são específicas de cada estado brasileiro, e assim as mulheres têm tido oportunidade para lutarem por seu direito de igualdade e reconhecimento como mulher trabalhadora e não uma mera ajudante do marido, mas sim como uma das autoras das

próprias histórias de conquistas.

As mulheres têm conquistado espaço nos sindicatos, isso porque com passar dos anos os movimentos sociais feministas têm intensificado tanto nas áreas urbanas quanto em áreas rurais (VARELLA,1998, p.117).

No Brasil as primeiras manifestações do movimento social feminista ocorreram no século XIX. Esse movimento feminista deu força às mulheres para que cada vez mais lutassem por direitos em todas as esferas sociais, pois eram prejudicadas como seres inferiores aos homens. Souza (2010, p.74) salienta que:

Também disseram a essas mulheres que organizações políticas e sindicais eram atividades exclusivas de homens. Elas demonstraram, no entanto, que foram capazes de criar partidos políticos, de fundar sindicatos, de participar de uma delegacia sindical, de debater num grupo de evangelização ou tomar parte de experiências coletivas voltadas para um desenvolvimento sustentável em determinadas localidades do Acre.

Pela ousadia das mulheres de provarem ao contrário do que ouviam, assim, tem adentrado em espaços onde há alguns anos, era tido espaço de homens. É importante ressaltar que a participação efetiva e legítima da mulher no movimento sindical foi uma “questão” muito lenta (BORDALO 2014).

Os movimentos sociais são de suma importância para que o mundo se torne um lugar mais justo, pois, é por meio dos movimentos sociais, que os indivíduos, expõem e reivindicam do poder público o que lhes é de direito, a realização de ações que atendam o povo, como é o caso da luta por uma educação do e no campo, pois nem sempre os sujeitos do campo tiveram o direito à educação formal de qualidade, onde a teoria esteja ligada a prática. “É negado o direito à educação ou lhes é garantido o mínimo do mínimo por uma única razão: viverem no campo” (JESUS, MOLINA, 2004, p. 58). É por causa do déficit no ensino que os trabalhadores (as) por meio dos movimentos sociais que têm reivindicado uma educação que atenda a necessidade do povo que é um direito de todo o cidadão e que por vezes só a classe dominante possui.

Especificamente, na agricultura familiar, tem participado dos espaços, de avaliação, planejamento e acompanhamento às políticas e programas, a exemplo do conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável, curso Estadual e Formação Sindical - ENFOC realiza vários encontros de formação nos municípios para debater políticas públicas voltada para mulheres e juventude rural (PROJETO BÁSICO, 2014, p. 2)

Há projetos de ensino sobre a educação do campo que abrange as especificidades da agricultura familiar, onde é possível planejar de forma coletiva entre os Institutos, sindicatos e Federações os programas e políticas que são criadas para o povo rural, dessa forma, uma educação para o povo construída com o povo, e não somente uma educação construída para o povo sem a participação do mesmo como ocorre geralmente na educação rural.

A Escola Nacional de Formação da CONTAG (ENFOC) tem como objetivo principal a realização de cursos de aperfeiçoamento relacionado a vida sindical no que tange a história do sindicalismo, lutas travadas pelos movimentos sociais, e a importância do trabalhador (a) rural na produção de sua subsistência e de abastecimento urbano/rural, e de como o sujeito pode adentrar nas políticas sindicais e começar a participar ativamente da política que o cerca. Em vários momentos tratam sobre as políticas direcionadas às mulheres e aos jovens, e assim o (a) cidadão (ã) adentra ainda mais nos sindicatos, conhecendo os objetivos da organização e sua função e importância no seu cotidiano.

“Uma escola de formação para proletários engajados na luta de classes deve considerar como sua tarefa principal à formação de um pensamento sistemático e independente, e não ingurgitar mecanicamente uma soma de saberes positivos” (LÖWY, 2014, P. 28, APUD LUXEMBURGO, 2012, P.29). Ou seja, é de suma importância um ensino que atenda ao proletariado, um ensino que dê aos cidadãos e cidadãs do campo o sentimento de harmonia com o local onde vivem, pois, a educação rural foi elaborada conforme a metodologia utilizada nos centros urbanos, e geralmente o jovem do campo, não consegue usufruir de tais conhecimentos. A escola no contexto rural aos moldes da educação na cidade não prioriza a escola na comunidade e, por isso, opta por trabalho ou conhecimentos tradicionais familiares para estruturarem seu cotidiano, com vontade de progredir no seu meio e para isso, é importante que haja qualificação específica para os trabalhadores(as) no campo, assim, evitando o êxodo rural.

Segundo Abramovay e Rua (2000, p.73) “A educação formal assume um significado diferente para as jovens rurais. Entre as meninas, é uma maneira de fugir do destino de se transformar em dona de casa, agricultora ou em doméstica na cidade”. A educação para as jovens do campo, vai muito além de ir para a escola, é como se fosse a única forma de não viver na miséria e não sofrer muitas vezes o que seus pais sofreram, é uma maneira de vencer na vida e ajudar a família uma estratificação social.

As mulheres rurais sindicalistas nos movimentos sociais têm conquistado apoiadores, como: a Marcha das Margaridas que é administrada pela Contag, por 27 federações, pela FETAGRI e por mais de 400 sindicatos, a mesma conta com diversas parcerias:

Os movimentos que constituem a Marcha é formado por sindicalistas, a exemplo da Contag - Confederação dos Trabalhadores na Agricultura, Cut - Central Única dos Trabalhadores, CNS - Conselho Nacional dos Seringueiros e movimentos autônomos de mulheres e feministas, como a Marcha Mundial de Mulheres, o MIQCB - Movimento de Mulheres Quebradeiras de Coco e Babaçu, o MMTR - NE - Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste, Redelac - Rede de Mulheres Rurais da América Latina e Caribe e outros (SILVA, 2017, p. 1)

A Marcha das Margaridas tem atingindo um amplo número de sindicalistas, de diversos estados do Brasil, o que tem sido muito bom para o avanço e conquista das trabalhadoras, que há tempos procura alcançar patamares de igualdade de gênero nos

espaços sociais, ter vez e voz nos lugares que frequentam, vale salientar que durante essas lutas mulheres perderam a vida em prol do que reivindicavam como foi o caso de Margarida Maria Alves, uma mulher que reivindicava o direito dos trabalhadores e trabalhadoras rurais e foi assassinada por quem não aceitava suas reivindicações e ideologias de igualdade e oportunidade. Como ressalta Löwy (2014, p. 35) “Sem liberdade democrática é impossível a práxis revolucionária de massas, a autoeducação popular pela experiência prática, a autoemancipação revolucionária dos oprimidos e o próprio exercício do poder pela classe trabalhadora”.

Sendo assim, não é possível que nada de diferente aconteça na sociedade, sem a liberdade de expressão, e a educação é excepcional para a mudança de pensamento e para que os (as) trabalhadores(as), possam exercer poder sobre si próprios, e isso só pode acontecer se houver organização. Segundo Lazzarett (2000, p. 133) “O proletariado tem a arma contra os dominantes essa arma é a organização”. A organização nos movimentos sociais é o que os mantém de pé, pois nesses movimentos, há seminários, debate e etc., visando a organização de seus grupos sociais de acordo com o que cada grupo defende, o que não é diferente nos grupos feministas.

Seguindo a cronologia da luta verificamos que no ano de 1932 as mulheres conquistaram o direito do voto no Brasil, após muita luta. E ano de 1963 houve outra grande luta por reforma no método de ensino e alfabetização tendo como base Paulo Freire; luta por igualdade de direitos entre homens e mulheres; para uma educação direcionada aos trabalhadores rurais; luta por uma educação sindical e valorização do saber camponês. Em 1985 houve a criação da delegacia de defesa das mulheres (DDM), para coibir todas as formas de violência. No ano de 1987, foi realizado a comissão nacional de mulheres trabalhadoras rurais.

No ano de 1998 ocorreu na conferência nacional por uma educação básica no campo e criação do PRONERA, no qual foram tratados os seguintes temas: Programa de capacitação em desenvolvimento local sustentável /PDLS; sobre o projeto educação em saúde reprodutiva, gênero e família. O 7ª CNTT - Aprovou uma cota de 30% no mínimo de mulheres na direção da CONTAG. Boni (2013, p. 80) destaca que:

Ocupar os gabinetes dos deputados federais e senadores em Brasília para garantir a votação dos direitos previdenciários, foi uma iniciativa de mulheres e foi concretizada por elas. Comparo esta conquista à ação em prol da aprovação do PRONAF e da discriminação de juros deste programa na década de 1990. Se nesta última as mulheres participaram através de seus sindicatos, na primeira, toda a organização partiu delas, o que caracteriza a especificidade do movimento em relação a questão de gênero (BONI, 2013, p. 80)

As mulheres conquistaram o poder de participar das bancadas políticas no congresso nacional, e assim conquistar direitos relacionados a mulher, e isso foi porque as mulheres se uniram para conquistarem seus espaços de direito, uma conquista muito parecida com

o programa direcionado aos agricultores rurais criado em 1995 pelo governo, porém, não foi uma conquista isolada somente baseada no paradigma dos Novos Movimentos Sociais, mas em todo movimento proletário que visa garantir o mínimo de direitos para que possa viver com dignidade, portanto, a expansão da ideologia feminina nas políticas do estado já é uma realidade, onde, a categoria de direitos feministas passou a adentrar em todos os setores, saúde, educação e segurança, com isso, há um reconhecimento de que a mulher do campo, assim como a da cidade necessita ser ouvida e necessita de espaço na construção de políticas sociais.

Como afirma Boni (2013, p.85) “[...] luta por espaço dentro da propriedade e das relações sociais, mas também um feminismo que busca mais do que direitos para as mulheres, busca transformações de relações que vão além das diferenças de gênero, se caracterizando como transformações políticas”. O que torna explícito o verdadeiro desejo da luta feminista que não somente muda a questão de gênero, mas como ela é debatida na sociedade, e também uma luta por mudanças na política.

#### **4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A sindicalização das mulheres começou ainda nos movimentos sociais dos trabalhadores décadas atrás, por esse motivo não estaremos errados em afirmar que as mulheres sempre estiveram presentes nas reivindicações dos movimentos sociais, mesmo que elas não apareçam.

As Trabalhadoras estiveram presentes nos movimentos do MST (Movimento dos Sem Terra), e conquistaram uma educação construída no campo e pelos (as) trabalhadores e trabalhadoras rurais, erguida com povo e não para o povo como é o caso da educação campo. Conforme Lage (2013, p. 130)

As concepções feministas presentes na luta avançaram na construção de novos imaginários sociais, onde a presença das mulheres tem alcançados novos estatutos de visibilidade social, porém nos livros didáticos ainda estão em descompasso no que se refere à representação da mulher e do seu papel social.

Apesar de as mulheres ainda não estarem presentes nos conteúdos históricos didáticos que são ensinados na escola, isso não diminui a importância que essas guerreiras possuem no que tange lutar por uma educação e vida digna, as mulheres possuem uma grande bagagem de conquistas que conseguiram nos diversos ambientes sociais.

Toda essa problemática é perpassada, de modo cruel, por uma marginalização das mulheres e, por conseguinte, pela ausência de um debate de gênero. São as mulheres que mais sofrem nesse contexto, sendo colocados diante de uma dupla marginalização: aquela econômica e social, por viverem no semiárido (CARNEIRO, LOPES, OLIVEIRA, SANTOS e SOUZA, 2011)

Por causa do pouco debate sobre gênero houve a negligência da importância da mulher no meio social, e por esse motivo sofreram muito, no entanto, não permitiram ser vencidas, conquistaram direito ao voto, o auxílio maternidade, a proteção nas delegacias da Maria da Penha, o reconhecimento como agricultoras e não somente como donas de casa, ou ajudantes do marido, conseguiram adentrar nos sindicatos e fazer valer a vez e voz na política, portanto, são eternas vencedoras. No entanto, estes direitos estão ameaçados com a nova política implementada no atual governo, sendo necessário muita luta para que essas sejam mantidas e se avance cada vez mais na conquista por uma vida melhor.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam, RUA, Maria das Graças. **Companheiras de luta ou “Coordenadoras de painelas”?** As relações de gênero nos assentamentos rurais. - Brasília: Unesco: 2000.

AGUIAR, Vilenia Venancio Porto. **Mulheres rurais, movimento social e participação: reflexões a partir da Marcha das Margaridas.** Política & Sociedade, v. 15, p. 261-295, 2016.

BONI, Valdete. **Movimento de mulheres camponesas: Um movimento camponês e feminista.** - Revista Grifos - 2013.

BORDALO, C. **Pelo direito de ser e estar: engajamento, mobilização e socialização política nos movimentos de mulheres rurais em Pernambuco.** In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO – CORPO, VIOLÊNCIA E PODER, 8. 25-28 ago. 2008, Florianópolis. Anais eletrônicos. Florianópolis, 2008. Disponível em: <<http://www.fazendogenero.ufsc.br/8/autores.html>>.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina.** São Paulo: Bertrand Brasil, 2011.

ENFOC. Brasília, 19 a 23 de maio de 2008.

CARNEIRO, Vera Maria Oliveira; LOPES, Michelle Rios; OLIVEIRA, Cleonice dos Santos; SANTOS, Bernadete Marlene Carneiro; SOUZA, Zhara Leite. **Construindo Saberes para Educação Contextualizada.** Feira de Santana - Bahia, 2011.

CONTAG. **MARCHA DAS MARGARIDAS,** 2015.

CONTAG. **REVISTA DA CENTRAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS DO BRASIL. Desenvolvimento autonomia e igualdade.** 2012.

CORDEIRO, Rosineide; SCOTT, Russel Parry (Orgs.). **Agricultura familiar e gênero: práticas, movimentos e políticas públicas.** Recife: Editora Universitária da UFPE, 2006.

FETAGRI, **FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA DO ESTADO AMAZONAS - FILIADO A CONTA / CUT. CODIDIGO ESTADUAL DE ÉTICA: DO MOVIMENTO SINDICAL DOS TRABALHADORES RURAIS DO ESTADO DO AMAZONAS - MANAUS/AM,** 1975.

GOETTER, Jones Dari. **Introdução à história do movimento sindical**. Brasília, DF: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos**. Edições Loyola. São Paulo, Brasil, 1997.

HUNGARO, Raquel. **A questão do método na constituição da teoria social de Marx**. In: Cunha, Célio; Souza, José; SILVA, Maria Abádia (orgs). O método dialético na pesquisa em Educação. Campinas, São Paulo: Autores Associados; Brasília: UNB, Faculdade de Educação, 2014.

JESUS, Sônia Meire Azevedo de; MOLINA, Mônica, Castagna (orgs). **Contribuições para a Construção de um Projeto de Educação do Campo**. Brasília, DF: Coleção por uma educação do Campo, nº 5, 2004.

LAGE, Allene. **Educação e Movimento Sociais: Caminhos para uma Pedagogia de Luta**. – Recife: ed. Universitária da UFPE, 2013.

LAZZARETTI, Miguel Ângelo. **Lênin, o campesinato e o MST**. - Tempo da ciência. 2007.

LÖWY, Michael. **A Centelha se acende na ação: a autoeducação dos trabalhadores no pensamento de Rosa Luxemburgo**. - Educação e Filosofia Uberlândia, 2014.

Marcha das Margaridas. **Margaridas na luta por: Desenvolvimento sustentável com justiça, autonomia igualdade e liberdade**. 2011.

MOURÃO DIEDERICHS, Arminda. **Movimento de professores de 1º e 2º graus: uma análise crítica**. Manaus: EDUA, 1997.

PAULILO, Maria Ignez et al. **Movimento de mulheres agricultoras: terra e matrimônio. Agricultura e espaço rural em Santa Catarina**. Florianópolis: Ed. da UFSC, p. 15-38, 2003.

PROJETO BÁSICO. **Capacitando Sustentabilidade de jovens mulheres rurais para a copa de 2014**. Manaus/AM 2011.

SILVA, Berenice Gomes. **MOVIMENTOS SOCIAIS DO CAMPO E O PROTAGONISMO DAS MULHERES RURAIS**. - VIII Jornada Internacional Políticas Públicas. Cidade Universitária da UFMA São Luís/Maranhão - BRASIL, 2017.

SOUZA, Carlos Alberto Alves de. **Aquirianos: Mulheres da Floresta na História do Acre**. Rio Banco: Instituto de pesquisa, Ensino de estudos das culturas Amazônicas, 2010.

VARELLA, Marcelo Dias. **INTRODUÇÃO AO DIREITO À REFORMA AGRÁRIA: O direito face aos novos conflitos sociais**. Editora de Direito. São Paulo -1998

**2º MODULO DO CURSO REGIONAL NORTE DE FORMAÇÃO POLITICA-SINDICAL PALMAS (TO)**  
30 de setembro a 06 de outubro de 2009.

## MULHERES TRANS NA POLÍTICA INSTITUCIONAL: UMA BUSCA POR REPRESENTATIVIDADE

Data de aceite: 21/05/2021

Data de submissão: 14/03/2021

**Rosana da Silva Chagas**

Universidade Católica de Pelotas  
Pelotas – RS

<http://lattes.cnpq.br/0467604268003134>

**RESUMO:** A sub-representação das mulheres na política brasileira é reflexo de uma sociedade patriarcal. Por tal razão, o processo de inserção das mulheres *trans* na política partidária apresenta um desafio duplo, na medida em que o patriarcado conforma a negação da esfera pública à mulher e, ao mesmo tempo, reforçando discriminações relativas ao campo das identidades sexuais LGBTIs (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Intersexos). Na busca por representatividade e pela ocupação dos espaços de poder, em 2018 algumas mulheres trans lançaram suas candidaturas ao Poder Legislativo. Na ocasião, três mulheres trans foram eleitas para os legislativos estaduais: uma para mandato individual e duas para mandatos compartilhados. No mesmo período, o movimento LGBTI obteve importantes conquistas, como a inclusão do nome social e da identidade de gênero a partir da autoidentificação nos registros eleitorais e a determinação do TSE que possibilitou às mulheres *trans* concorrerem na cota de gênero – nas legendas – garantindo-lhes o direito previsto ao fundo partidário da mesma forma

que as mulheres cisgênero. Para compreender o processo de inserção das mulheres trans na política institucional e os efeitos sociais e políticos deste processo num cenário de opressão, preconceito, resistência, luta e reivindicação de direitos por parte de pessoas trans e no atual desmonte das políticas sociais, foi realizada uma breve revisão bibliográfica com leitura de livros, teses, dissertações e artigos que abarcam esta temática. Este trabalho pretende contribuir na formulação de políticas públicas destinadas a grupos sociais historicamente excluídos, de modo a garantir-lhes o direito humano à dignidade e à igualdade e representação política.

**PALAVRAS - CHAVE:** Mulheres trans; Mulheres na política; Gênero; Representatividade

### TRANS WOMEN IN INSTITUTIONAL POLITICS: A SEARCH FOR REPRESENTATIVENESS

**ABSTRACT:** The under-representation of women in Brazilian politics is a reflection of a patriarchal society. For this reason, the process of inserting trans women into party politics presents a double challenge, in that patriarchy conform the denial of the public sphere to women and, at the same time, reinforcing discrimination related to the field of LGBT sexual identities (Lesbians, Gays, Bisexuals, Transvestites, Transsexuals, Intersexes). In the search for representation and the occupation of power spaces, in 2018 some trans women launched their candidacies to the Legislative Power. On that occasion, three trans women were elected to the state legislature: one for individual mandate and two for shared mandates. In the same period, the LGBTI

movement achieved important achievements, such as the inclusion of the social name and gender identity based on self-identification in electoral records and the determination of the TSE that enabled trans women to compete in the gender quota - in the captions - ensuring them the right to the party fund in the same way as cisgender women. To understand the process of inserting trans women in institutional politics and the social and political effects of this process in a scenario of oppression, prejudice, struggle and defense of rights by trans people and not the current dismantling of social policies, a brief review was carried out bibliographic reading of books, theses, dissertations and articles covering this theme. This work was intended to contribute to the provision of defined public policies to historically excluded social groups, in order to guarantee them the human right to dignity and political representation.

**KEYWORDS:** Trans women; Women in politics; Gender; Representation

## 1 | INTRODUÇÃO

Segundo Neto (2014), a divisão sexual acentuada no século XIX estabeleceu que cada sexo tinha suas funções e espaços. Certas profissões, tarefas e espaços de privilégios foram predominantemente reservados aos homens, assim como os espaços públicos e a vida política. Para as mulheres coube o espaço privado, doméstico, o cuidado do marido, dos filhos e da casa. Podemos perceber que, ainda hoje, essa divisão persiste em nossa sociedade e o espaço político brasileiro é um dos exemplos nítidos desse processo de perpetuação na destinação de espaços.

A sub-representação das mulheres na política brasileira pode ser vista como um reflexo da estrutura patriarcal da nossa sociedade. Segundo Lima (2015), o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizado em 2010 aponta que as mulheres representem 51% do total da população brasileira, enquanto os homens representam 49%, da população, e isto não se reflete no cenário político brasileiro que é predominantemente masculino e cisnormativo. Mas isso é fácil de entender, pois confinadas em casa, as mulheres foram submetidas ao papel doméstico, ficando os homens com o “monopólio da representação” (BOURDIEU, 2002, apud, MELO e THOMÉ, 2018, p. 127).

Embora o Estado não seja o único espaço de exercício de poder em uma sociedade, ele pode ser identificado como um retrato onde sistemas de forças tem seus papéis bem estabelecidos

[...] os mecanismos de poder estruturados ajudam a solidificar uma relação de dominação masculina, que mantém as mulheres longe também dos espaços públicos de disputa e do poder político. Ainda que se entenda que a igualdade política das mulheres não se inicia, nem se esgota, nas eleições e no parlamento, na representação e no acesso aos cargos políticos, já se sabe este é o espaço no qual as mulheres podem aumentar seu poder de pressão. (MELO e THOMÉ, 2018, p. 130-131).

E quando falamos em ocupações de espaços públicos, em ocupações de espaços de poder, especialmente os espaços políticos, por grupos estigmatizados, como é o caso

da comunidade LGBTI (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Intersexos), temos que reconhecer que a dificuldade é ainda maior. Os obstáculos são de toda ordem, desde o processo de inserção das mulheres trans na política institucional ao qual apresenta um duplo desafio, como a barreira imposta pelo patriarcado e a discriminação imposta com a cisnormatividade.

## 2 | MULHERES NA POLÍTICA

Embora o último censo demográfico tenha sido realizado pelo IBGE em 2010, o Instituto realiza projeções anuais da população Brasileira. De acordo com esta projeção, em 2018 a população do Brasil era distribuída da seguinte forma: mulheres 51,09% e homens 48,91% (IBGE, 2018). Com base nessa projeção é possível perceber que a proporcionalidade de mulheres e homens na população brasileira se manteve em relação ao ano de 2010.

Entretanto, nas eleições de 2018, de acordo com os dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral, as candidaturas foram distribuídas da seguinte forma: 31% mulheres (feminino) e 69% homens (masculino). Essas distribuições das candidaturas demonstram uma proporção de mulheres e homens inversa, em comparação com a distribuição da população brasileira disponibilizada pelo IBGE, confirmando assim, a pouca participação política da mulher. Segundo Machado (2018, n.p.), a participação das mulheres pode ser ainda menor, pois os 31% de candidaturas femininas podem não representar a realidade da participação feminina na política:

Além da baixa participação e da sub-representatividade nas esferas parlamentares, o modelo legislativo de proteção e o fomento a essa participação são alvo de muitas fraudes, encabeçadas principalmente pelas agremiações partidárias. Os partidos alegam que não conseguem preencher as cotas porque faltariam mulheres participando ativamente da política, e, por isso, alguns terminam por, fraudulentamente, indicar nomes de candidatas para fins de preenchimento do percentual destinado a cada sexo apenas para viabilizar o registro das candidaturas masculinas. Essas candidaturas ficaram conhecidas como "laranjas". (MACHADADO, 2018, n.p.)

Para Miguel (2014), numa sociedade que possui sua estrutura pautada pela dominação masculina, a posição social das mulheres não é apenas diferente da dos homens. Portanto, mesmo com o relativo aumento da presença das mulheres na política, elas permanecem carregando os reflexos da sua "subalternidade social" (MIGUEL, 2014, n.p.). A associação da mulher com tarefas/ações de cuidado acaba repercutindo no campo político. Vincula-se as mulheres a pautas relacionadas a questões de assistência social, educação e outras referentes a cuidados. Com esta associação, busca-se segregá-las nas posições periféricas do campo político.

A importância da presença feminina nas esferas do poder político, podem ter três

grandes significados para a ciência política.

A representação feminina pode ser: descritiva, ou seja, de tal forma que se assemelha à própria presença na sociedade; substantiva, ao considerar que um grupo potencialmente representa melhor suas próprias demandas, construindo agendas específicas; ou, for fim, a representação pode ter o efeito simbólico, ao mostrar o impacto do próprio aumento da representação nas esferas do poder da sociedade. (FRANCESCHET, 2018, apud MELO e THOMÉ, 2018, p. 128).

Para Melo e Thomé (2018), ainda que as mulheres tenham experiências de vida diferentes, pela raça, classe social ou orientação sexual, suas vivências são marcadas por trajetórias e desafios similares e a ausência das mulheres nos espaços políticos torna-se um signo de subalternidade.

## **2.1 A importância das cotas e da reserva de fundos**

As ações afirmativas buscam dar maior representatividade a grupos minoritários e as cotas de gênero, assim como outras políticas públicas, visam atenuar as desigualdades entre homens e mulheres, no que se refere, à atuação nos espaços públicos, sobretudo nos espaços de debate político-partidário. Para Machado (2019), por meio das cotas de gênero é possível incluir as mulheres nestes espaços basicamente ocupados por homens. Mesmo com as mulheres tendo conquistado timidamente o espaço político, ainda hoje impera o hábito de atribuir à mulher a vocação por pautas sociais nos seus mandatos.

O sistema de cotas foi instituído em 1995, para eleições municipais, foi fruto de reivindicações do movimento feminista. Inicialmente o percentual era de 20% e a intenção era conceder mais “espaço” para as mulheres na política. A partir da Lei nº 12.034/2009, o percentual para reserva de vagas passou para 30%, no mínimo, de todas as candidaturas lançadas pelo partido/coligação. É importante salientar que as vagas devem ser reservadas para o sexo minoritário na política, que atualmente, é o feminino (Machado, 2018). Na realidade, o que se busca com o sistema de cotas e outras políticas e ações afirmativas, voltadas aos mais diversos grupos historicamente excluídos dos espaços políticos, dos espaços de tomadas de decisão e tantos outros espaços, é corrigir injustiças históricas.

A chamada cota para mulheres visa garantir a participação na política formal de um grupo historicamente excluído da política, mesmo perfazendo, em média, a metade da população brasileira. Para Machado (2018) o fundamento das cotas não é garantir a inclusão das mulheres no Parlamento para que defendam seus interesses, mesmo sabendo que isso possa acontecer. As cotas de candidatura por sexo permitem, além da reparação de uma injustiça histórica, uma representação mais justa da sociedade.

Ainda segundo Machado (2018), a Reforma Política de 2017, que inseriu o art. 93-A na Lei 9.504/97, autoriza o Tribunal Superior Eleitoral a promover, em até cinco minutos diários, no período de 1º de abril a 30 de junho, propaganda institucional com a finalidade de incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política. Esta

política afirmativa busca dar visibilidade e força política a estes grupos.

A partir do pleito de 2018, as pessoas trans passaram a ter a possibilidade de concorrerem na reserva de cotas destinadas às mulheres, da mesma forma que as mulheres cisgênero. Esse entendimento é resultado da interpretação do art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, que foi objeto de consulta (nº 0604054-58.2017.6.00.0000) formulada ao Tribunal Superior Eleitoral – TSE a Procuradoria Geral Eleitoral (MPF, 2018).

### **3 I A INSERÇÃO DAS MULHERES TRANS NA POLÍTICA**

O processo de inserção das mulheres trans na política institucional enfrenta um duplo desafio, na medida em que a divisão sexual e relações de poder sustentadas pelo patriarcado, considera o homem hierarquicamente superior a mulher e termina por negar-lhe o espaço público e, ao mesmo tempo, reforça as discriminações e demais formas de violência impostas às identidades sexuais LGBTIs.

Na luta pela busca da representatividade e pela ocupação dos espaços públicos, sobretudo pela ocupação de espaço na política, 53 pessoas trans lançaram suas candidaturas nas eleições de 2018 (ANTRA, 2018). No mesmo pleito foi possível constatar outras importantes conquistas para as pessoas trans como a inclusão do nome social e da identidade de gênero no cadastro eleitoral, a partir da autodeclaração, e a possibilidade das mulheres trans concorrerem na cota de gênero nas legendas, garantindo-lhes o direito ao fundo partidário da mesma forma que as mulheres cisgênero.

Entendendo a importância de disputar espaços de poder, especialmente os espaços políticos, a fim de dar legitimidade e representatividade por suas demandas, algumas mulheres trans resolverem concorrer aos cargos legislativos e viram os partidos políticos como um meio para tal. Nas eleições de 2018 as mulheres trans disputaram as eleições na seguinte forma: uma candidata concorreu ao Senado, 17 concorreram a deputada federal, 33 disputaram para deputada estadual e duas, para deputada distrital. O PSOL é o partido com maior número de candidaturas trans (20), seguido do PT (5) e do PCdoB (5). PSB trouxe quatro representantes para a disputa eleitoral e PMB mais três. PSDB, Rede, MDB e PCB tiveram duas candidatas cada. Já o PDT, DEM, Avante, PPS, PTB, PSD e PHS contaram com uma candidata trans cada (ANTRA, 2018; CAMPOS, 2018).

Nas eleições de 2018, três mulheres trans foram eleitas para os legislativos Estaduais, ambas pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL): uma para mandato individual e duas para mandatos compartilhados. Érica Malunguinho a primeira deputada trans a ocupar uma cadeira na Assembleia Legislativa do estado de São Paulo, foi eleita com mais de 55 mil votos. Erika Hilton foi eleita co-deputada pela Bancada Ativista, também no estado de São Paulo e Robeyoncé Lima, eleita co-deputada em Pernambuco pelo coletivo Juntas (CAMPOS, 2018).

Segundo Lima (2018), a proposta de mandato coletivo apareceu pela primeira vez

no pleito de 2016 e ganhou mais força nas eleições de 2018. Embora a Justiça Eleitoral não reconheça as candidaturas coletivas, segundo o levantamento realizado pelo Jornal Correio Braziliense, pelo menos nove candidaturas coletivas foram registradas para o pleito de 2018 (AZEVEDO, 2018). O jornal chegou a esse número pesquisando os termos “coletivo” e “coletiva” no *site* do Superior Tribunal Eleitoral, portanto, esse número pode ser maior.

Embora as candidaturas coletivas assegurem que as decisões serão tomadas em conjunto e os salários serão divididos, trata-se de um acordo informal entre os integrantes do coletivo (DEARO, 2018). Os mandatos coletivos acontecem quando grupos se organizam para transformarem a política em um lugar mais representativo. Para Lima (2018) os pilares que sustentam a ideia do mandato coletivo são relacionados as gestões compartilhadas, pautadas pela ética, sustentabilidade e pela democracia.

#### 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo a população brasileira composta, em sua metade, por mulheres é de se esperar que elas ocupem os espaços políticos – ou candidatem-se a ocupá-los – de forma mais representativa, mas não é o que acontece. O espaço político brasileiro é predominantemente ocupado por homens. Mas essa não é uma situação totalmente estranha já que vivemos em uma sociedade que ainda vive a lógica da dominação masculina imposta pela dominação patriarcal.

Mas nem tudo está perdido. Quando as mulheres trans e negras foram eleitas, realmente houve uma alternância no poder. Essas mulheres começaram a ocupar espaços de poder historicamente dominados pela cisnormatividade masculina. É necessário pensar os efeitos sociais e políticos que se emergem deste cenário. Promover políticas e estratégias para que estas mulheres consigam se manter no mundo da política e incentivar a efetiva participação das mulheres na política institucional e não somente o preenchimento de uma cota de candidatura.

Essas mulheres devem desenvolver estratégias que permitam sua permanência e potencializem as políticas de ações afirmativas voltadas à representatividade das mulheres trans no contexto institucional, combatendo a dominação masculina do patriarcado que conforma a negação da esfera pública à mulher e, ao mesmo tempo, reforça discriminações relativas ao campo das identidades sexuais LGBTIs, ainda as compreendendo como anomalias que devem ser “curadas”, ocultadas ou aniquiladas.

Com a inserção e a permanência das mulheres trans e de outros grupos estigmatizados no universo na política institucional, poderão ser promovidas políticas públicas voltadas ao enfrentamento efetivo das mais variadas formas de violências vivenciadas por aqueles que vivem marginalizados.

É importante destacar que a proposta da candidatura coletiva e dos mandatos compartilhados possam ter contribuído para a eleição dessas mulheres. É uma “nova

proposta” de se fazer política, apresentada num momento quando a chamada “velha política” se encontra desacreditada. Os coletivos são formados por pessoas ativistas das mais variadas áreas o que pode trazer um sentimento de maior representatividade ao eleitor.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS – ANTRA. **População Trans reage a Transfobia de candidatando em 2018**. Disponível em: <https://antrabrazil.org/candidaturas2018/>. Acesso em: 31 dez. 2018.

AZEVEDO, Alessandra. Justiça Eleitoral permite o registro de 9 candidaturas coletivas; entenda. **Correio Braziliense**. Brasília, 27 set. 2018. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/09/27/interna\\_politica,708519/justica-eleitoral-permite-o-registro-de-9-candidaturas-coletivas-ente.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/09/27/interna_politica,708519/justica-eleitoral-permite-o-registro-de-9-candidaturas-coletivas-ente.shtml). Acesso em: 28 mar. 2019.

BRASIL. Ministério Público Eleitoral. Procuradoria Pública Eleitoral. PGE nº 119.272. Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000. **Ministério Público Federal**, Assinado Digitalmente em 29/01/2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/parecer-pge-trans>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CAMPOS, Ana Cristina. Candidatas trans se elegem para mandatos individual e coletivo. **Agência Brasil**. Brasília, 21 out. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/candidatas-trans-se-elegem-para-mandatos-individual-e-coletivo>. Acesso em: 28 mar. 2019.

DEARO, Guilherme. Mandatos coletivos conquistam vagas em assembleias; entenda como funcional. **Revista Exame**. São, Paulo, 14 out. 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/mandatos-coletivos-conquistam-vagas-em-assembleias-entenda-como-funcionam/>. Acesso em: 28 mar. 2019.

FRANCESCHET, Susan. Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres: El impacto de las cuotas en la representacion substantiva de las mujeres. In: TOBAR, Marcela Ríos. (Ed.). **Mujer y política**. El impacto de las cuotas de genero em America Latina. Santiago, Catalonia. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Projeção da população Brasileira**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 01 jun. 2019.

LIMA, Juliana. O que são e como funcionam os mandatos coletivos na prática. **Modifica**. São Paulo, 21 ago. 2018. Disponível em: <https://www.modifica.com.br/o-que-sao-como-funcionam-mandatos-coletivos/#XJ0IY5hKjIU>. Acesso em: 28 mar. 2019.

LIMA, Juliana Macedo. Democracia no Brasil e participação das mulheres na política: algumas barreiras para o desenvolvimento democrático. **I Seminário Internacional de Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul [Anais]**. Porto Alegre, 2015. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/10\\_DE-LIMA\\_Democracia-no-Brasil-e-participac%C2%A6%C2%BAa%C2%A6%C3%A2o-das-mulheres-na-poli%C2%A6%C3%BCtica.pdf](https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/10_DE-LIMA_Democracia-no-Brasil-e-participac%C2%A6%C2%BAa%C2%A6%C3%A2o-das-mulheres-na-poli%C2%A6%C3%BCtica.pdf). Acesso em: 08 ago. 2019.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. A Participação das Pessoas Trans na Política: Identidade de Gênero, Cotas de Candidaturas e Processo Eleitoral. **GENJURIDICO**. São Paulo, 08 mar. 2018. Disponível em: <https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/555163934/a-participacao-das-pessoas-trans-na-politica-identidade-de-genero-cotas-de-candidatura-e-processo-eleitoral>. Acesso em: 28 mar. 2019.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos, Mulher, Democracia e Inclusão: Em Defesa das Cotas de Candidatura e a Inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 1.256/2019. **GENJURIDICO**. São Paulo, 08 set. 2019. Disponível em: <https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/683233407/mulher-democracia-e-inclusao-em-defesa-das-cotas-de-candidatura-e-a-inconstitucionalidade-do-projeto-de-lei-n-1256-2019>. Acesso em: 28 mar. 2019.

MELO, Hildete Pereira de.; THOMÉ, Débora. **Mulheres e Poder**: histórias, ideias e indicadores. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

MIGUEL, Luis Felipe.; BIROLI, Flávia. Gênero e Representação política. *In*: MIGUEL, Luis Felipe, BIROLI, Flávia. **Feminismo e Política**. São Paulo: Boitempo, 2014.

NETO, Renato Drummond Tapioca. A mulher no espaço público: sua militância política e suas lutas pela equidade de direitos. **Rainhas Trágicas**, Içau/BA, 31 mar. 2014. Disponível em: <https://rainhastragicas.com/2014/05/31/a-mulher-no-espaco-publico/>. Acesso em: 15 abr. 2019.

# CAPÍTULO 6

## A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO TERRITORIAL NO PIAUÍ (2007-2020)

*Data de aceite:* 21/05/2021

*Data de submissão:* 14/03/2021

### **Conceição de Maria dos Santos Moura**

Universidade Federal do Piauí – UFPI,  
doutoranda do programa de pós-graduação em  
Políticas Públicas  
Teresina – Piauí  
<http://lattes.cnpq.br/582204293185359>

### **Maria D’Alva Macedo Ferreira**

Universidade Federal do Piauí – UFPI,  
professora do programa de pós-graduação em  
Políticas Públicas  
Teresina – Piauí  
<http://lattes.cnpq.br/6736546787117802>

**RESUMO:** Este artigo tem como objetivo analisar o processo de redesenho institucional a partir da experiência da gestão territorializada no estado do Piauí na formulação de políticas públicas. Esse processo é legitimado pela Constituição Federal de 1988, a qual tem-se a descentralização e a participação como eixos centrais do processo de democratização da gestão em todos os níveis de governo. Assim, buscou-se analisar de forma descritiva e exploratória o Sistema de Planejamento Participativo Territorial piauiense, desde sua criação em 2007 até o ano de 2020, apresentado suas características, desafios e perspectivas no processo de articulação de políticas públicas.

**PALAVRAS - CHAVE:** Políticas públicas. Participação. Territórios.

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the process of institutional redesign from the experience of territorialized management in the state of Piauí in the formulation of public policies. This process is legitimized by the Federal Constitution of 1988, which has decentralization and participation as central axes of the process of democratizing management at all levels of government. Thus, we sought to analyze in a descriptive and exploratory way the Participatory Territorial Planning System in Piauí, from its creation in 2007 to the year 2020, presenting its characteristics, challenges and perspectives in the process of articulating public policies.

**KEYWORDS:** Public politics. Participation. Territories.

### **1 | INTRODUÇÃO**

O governo federal vem testando diversos arranjos institucionais, nas últimas décadas, objetivando construir políticas públicas mais democráticas, diante da diversidade do territorial. A partir disso, inúmeros instrumentos foram criados a partir da Constituição Federal, a fim de se efetivar a participação popular, tais como: Conselhos, Fóruns, Orçamento Participativo, entre outros que visam uma gestão mais descentralizada. Essa situação busca articular temáticas intersetoriais com a coordenação entre os diversos entes federativos e a sociedade civil.

Nesse contexto, é evidente o estímulo a novas iniciativas de gestão democrática no

âmbito das políticas públicas, com a introdução de reformas institucionais que visam ao fortalecimento da autonomia dos municípios e ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, vinculados à criação de parcerias entre o poder público e a sociedade civil (ROCHA e SILVA, 2019).

Desse modo, para fins deste estudo, busca-se ressaltar a abordagem territorial de desenvolvimento que, para Schejtman e Berdegué (2004), devem envolver a diversidade de atores situados no território, de modo que possam ser construídos elos entre os setores mais dinâmicos e os segmentos sócio e economicamente fragilizados, por meio dos quais estes atores poderão adquirir capacidades fundamentais para a superação da pobreza. Devem ainda, segundo os autores, considerar território como espaço portador de identidade e com um projeto de desenvolvimento socialmente pactuado. A referida abordagem é tida como uma nova forma de se formular políticas públicas a partir da participação da sociedade civil e de suas demandas locais.

Nesse sentido, o estudo de políticas estaduais de cunho territorial traz, portanto, dois ganhos para a literatura sobre o tema segundo Favareto (2017), sendo que o primeiro é evidenciar papéis que os governos estaduais estão assumindo e qual sua capacidade de realização mesmo num contexto adverso como o atual. Isso porque é marcado por crise sanitária decorrente da pandemia do COVID 19, fiscal, econômica e política. Já o segundo é salientar como, em determinados casos, os governos estaduais podem, mesmo com a fragilidade que marca o período atual, assumir a responsabilidade de coordenar ações dentro de seu espaço de atuação, indo além da condição de mero executor (FAVARETO, 2017).

Diante disso, tem-se como objetivo de pesquisa analisar o processo de implementação do Sistema de Planejamento Participativo Territorial (SPPT) piauiense. Em relação aos procedimentos metodológicos, analisar-se-á de forma descritiva e exploratória o processo de redesenho institucional da experiência da gestão territorializada no estado do Piauí, através da literatura acerca da temática, bem como da legislação pertinente no estado, apresentando suas características, desafios e perspectivas. Além disso, em relação às fontes de dados da pesquisa, buscaram-se documentos e utilizaram-se dados primários e brutos relativos ao período de 2007 a 2020, extraídos dos instrumentos de planejamento – PPA, LDO e LOA e dos Balanços Gerais do Estado.

Esse artigo está estruturado, além da introdução e conclusão, em duas seções definidas da seguinte forma: a primeira intitulada Contextualização da abordagem territorial apresenta um breve resgate da institucionalização desse modelo na gestão das políticas públicas; a segunda é denominada Planejamento participativo territorial do Piauí e destaca o processo de constituição da abordagem de desenvolvimento regional. Nesse sentido, visa de contribuir para melhorar essa política pública, fomentando o controle social, bem como servindo de base para pesquisas futuras sobre a temática territorial.

## 21 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ABORDAGEM TERRITORIAL

Em relação as políticas brasileiras de desenvolvimento, a abordagem territorial ganha impulso a partir do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), vinculado ao MDA. Tem sua origem no Pronaf Infraestrutura e Serviços, linha do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar que priorizava o desenvolvimento municipal e permitia a representatividade das comunidades por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (DELGADO et al., 2007).

Nesse contexto, tem-se como objetivo do PRONAT, promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, o fortalecimento e a dinamização da sua economia (MDA, 2009). Os territórios, conforme as normas do programa, são formados a partir de microrregiões rurais, ou seja, espaços que apresentem densidade demográfica menor que 80 hab/km<sup>2</sup> e população média de 50.000 habitantes por município.

Diante disso, o programa Territórios Rurais apresenta como inovações tanto a abordagem territorial, que se diferencia das unidades administrativas estabelecidas pela Constituição Federal, bem como o incentivo ao processo de construção da política pública partindo da articulação das dinâmicas sociais locais, favorecendo a participação social (DELGADO et al., 2007). Destaca-se então que ao abandonar a lógica vertical e descendente, a implementação do processo de desenvolvimento vincula-se diretamente às estratégias integradoras e democráticas, bem como à capacidade das iniciativas propostas contarem com as forças sociais dos territórios (TORRENS, 2007).

Nesse sentido, a elaboração do Plano Plurianual federal (PPA) 2008-2011 foi baseada nas normas do programa Territórios Rurais, propondo-se a implantação do Programa Territórios da Cidadania (PTC) (FAVARETO, 2009). Diante dessa iniciativa, muitos estados passam a adotar o modelo de gestão territorializada como Bahia, Santa Catarina, Ceará, Piauí, entre outros. Para Favareto (2009), o destaque do PTC é demonstrado na exigência de articulação das políticas públicas, de diferentes ministérios, na esfera territorial, como tentativa de ampliar o PRONAT para além do MDA.

Além disso, a Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIAT) ou colegiado territorial é o foro participativo central do ciclo de planejamento e gestão das atividades desenvolvidas nos Territórios da Cidadania. Esta centralidade dos colegiados territoriais confirma a gestão social como elemento conceitual estruturante do programa (FAVARETO, 2009). O desenho destes programas parte do reconhecimento de que a o processo de desenvolvimento territorial é resultante do envolvimento ativo das forças sociais nele presentes (BRASIL, 2005a).

Dessa forma, a participação é entendida a partir da ideia de gestão social, estabelecida através do envolvimento dos diversos atores do território em todas as fases da política de desenvolvimento, seja desde a mobilização dos agentes até a avaliação das

ações implementadas (MDA, 2005a). Complementa ainda o entendimento, o pensamento de Tenório (2008) de que a gestão social é um processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, sem imposição ou coação.

É relevante ressaltar ainda, que a ideia de gestão social também se relaciona com a cidadania deliberativa, fundamentada nas proposições desenvolvidas por Jürgen Habermas. Tenório (2008) argumenta que, de modo geral, cidadania deliberativa significa dizer que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.

Em relação ao princípio da inclusão, para o autor significa considerar no processo deliberativo os interesses coletivos do conjunto ampliado da sociedade, principalmente daqueles atores tradicionalmente excluídos dos diversos sistemas de deliberação. Por pluralismo, compreende-se à multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas (TENÓRIO e ZANI, 2011). Diante disso, Cazella, Bonnal e Maluf (2009) são taxativos ao afirmar que os casos de sucessos de desenvolvimento territorial contam com a articulação, de modo geral, dos atores privados (bancos, empresas, caixas de poupança, entre outros), dos atores públicos e da sociedade civil.

Assim, Abramovay (2003) reflete que os pactos territoriais de desenvolvimento, dos quais participam as diferentes forças econômicas da região, podem fomentar mudanças técnicas e organizacionais que permitam a inclusão em mercados mais dinâmicos e a melhoria das condições produtivas aos indivíduos, o que pode contribuir para a redução da pobreza com o aumento das capacidades produtivas.

### **3 I PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO TERRITORIAL NO PIAUÍ**

O Planejamento Participativo Territorial (SPPT) no Piauí foi instituído pela Lei Complementar nº 87/2007 e alterada pela Lei nº 6.967 de 03 de abril de 2017. Esse Sistema foi instituído visando promover o desenvolvimento sustentável do Estado, a redução de desigualdades e a melhoria da qualidade de vida da população piauiense, por meio da democratização dos programas e ações e da regionalização do orçamento.

A referida Lei ainda estabelece seus órgãos integrantes e as formas de participação na formulação dos Planos Plurianuais, Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais, dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios e do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí. Desde então representantes dos territórios, da iniciativa privada e poder público deliberam sobre potencialidades, respeitando as peculiaridades culturais, vocações produtivas e relações socioeconômicas de cada região.

O Estado do Piauí passa a ser dividido, conforme essa legislação, em quatro macrorregiões, 11 Territórios de Desenvolvimento (posteriormente transformados em 12, com a subdivisão de um deles) e 28 aglomerados de municípios, onde a comunidade teria participação direta na gestão de políticas. Essa divisão territorial foi desde então adotada como a base para o processo de planejamento participativo estadual, conforme a imagem 01, abaixo:



Figura 1 – Mapa da divisão territorial do Piauí (LC 87/2007 e alterações)

Fonte: SEPLAN (2017). Disponível em: <http://www.seplan.pi.gov.br/>. Acesso em 20/03/2020.

Além disso, a legislação prevê como instâncias de participação e controle social, os Conselhos de Desenvolvimento Territorial Sustentável - CDTs, com abrangência relativa a cada um dos doze territórios, e um Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial Sustentável - CEDS. As Assembleias se constituíram de forma aberta à participação direta e universal de todos os cidadãos reunindo-se a cada dois anos, conforme a legislação. Objetivam a definição de prioridades e a eleição dos representantes da sociedade civil municipal no respectivo Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável-CDTS.

Os CTDSs são compostos por: dois representantes da sociedade civil organizada, escolhidos nas Assembleias Municipais; pelo Poder Público local, representado pelos

prefeitos e presidentes das Câmaras Municipais; um representante de uma organização não governamental com atuação no território, a ser indicado pelos componentes do Conselho; e por um representante do Poder Executivo Estadual, a ser indicado pelo governador. O CDTs delibera sobre as demandas das Assembleias Municipais, hierarquiza as ações para o respectivo território a partir de critérios definidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento, e deve apoiar, segundo a legislação, o Poder Executivo na elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Territórios e do Plano de Desenvolvimento do Estado do Piauí. Já o CEDS é presidido pelo Governador e é composto por 13 Secretários de Estado, um representante do Poder Judiciário, um do Poder Legislativo, 15 representantes de organizações da sociedade civil de âmbito estadual e vinte e dois representantes dos Territórios de Desenvolvimento.

Diante disso, o CEDS é responsável por elaborar o Plano de Desenvolvimento do Estado, traçar estratégias de apoio ao Planejamento dos Territórios, e acompanhar e fiscalizar a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Piauí. Por esse desenho, Favereto (2017) destaca que por essa composição é possível notar a intenção de não restringir a participação da sociedade civil à agricultura familiar nos conselhos, o que pode favorecer mais a diversificada composição de interesses representativos das forças sociais dos territórios, já que fica a cargo da Secretaria de Planejamento a coordenação dessa articulação.

Outra questão importante é que uma Agenda Territorial de Desenvolvimento Sustentável busca coordenar vários instrumentos e atores: o PPA, políticas e programas do governo federal, projetos e recursos de outras fontes, até emendas parlamentares. Estas Agendas Territoriais são estabelecidas em diálogo entre a Secretaria de Planejamento, demais órgãos de governo e os órgãos colegiados locais com representação social. No entanto, não há muita divulgação das datas anuais das reuniões anuais, conforme definido na legislação, nem da sistemática de coleta e pactuações dessas agendas com a execução dos órgãos estaduais, bem como não há relatórios da execução orçamentária por Territórios (FAVERETO, 2017).

Assim sendo, os Territórios de Desenvolvimento se constituem como unidades de planejamento governamental efetivada na formulação dos Planos Plurianuais (PPA), das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), dos Orçamentos Anuais (LOA), dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios e do Plano de Desenvolvimento do Estado do Piauí.

Nesse contexto, o território, como instrumento de planejamento, deve permitir tanto aos gestores públicos como à sociedade a otimização de ações que, muitas vezes, não dialogam entre si, gerando dispersão de recursos, lacunas no processo de intervenção ou superposição de atividades. É uma forma de adensamento e potencialização de ações convergentes, conforme os documentos do governo estadual, embora fortemente dependente do papel de articulação desempenhado pela Secretaria do Planejamento do

Estado do Piauí - SEPLAN (FAVARETO, 2017).

É destaque, segundo o autor, a tentativa do Estado, de institucionalizar o planejamento e gestão das iniciativas territoriais nos instrumentos clássicos da Administração Pública, como o Plano Plurianual (PPA) e os orçamentos anuais. Dessa forma, a partir da Lei Complementar nº 87/2007, os programas de governo foram regionalizados de acordo com essa divisão territorial, sendo a distribuição dos recursos para cada área fica a critério dos órgãos estaduais, de acordo com o montante de recursos que lhes são disponíveis, sendo pactuados junto aos Conselhos Territoriais, através das plenárias ou audiências públicas nas etapas de elaboração dos Planos Plurianuais, as entregas de bens e serviços de acordo com as particularidades e necessidades de cada localidade.

No entanto, é possível observar a fragilidade dessa institucionalização, a partir dos anexos de PPAs e LOAs, disponíveis no site oficial da SEPLAN, que não se tem os valores totais destinados a cada território. Além disso, é válido ressaltar que não se adotou a mesma sistemática de territorialização nas Lei Orçamentárias seguintes, o que reflete uma falha na transparência nos gastos desses recursos por não ser possível verificar os montantes efetivamente executados em cada região. Todavia, essa situação começa a se modificar a partir do ano de 2019, em que se tem a primeira LOA com recursos fixados por territórios, conforme demonstrado no gráfico 1, a seguir:

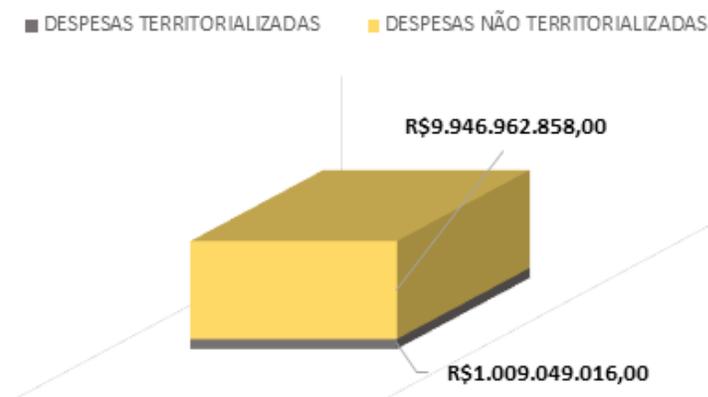


Gráfico 1 – Proporção dos valores territorializados na LOA 2019

Fonte: Elaboração própria a partir dos valores estimados na LOA de 2019. Disponível em: <http://www.seplan.pi.gov.br/>. Acesso em 20/0/2020.

De acordo com o gráfico acima, é possível perceber que o montante de recursos que de fato são destinados aos territórios (R\$ 1.009.049.016), representam uma parcela pequena, cerca de 9,21% do montante total de despesas fixadas para o referente ano. Além disso, quando se analisa especificamente os recursos territorializados, observa-se

que o território “Entre-rios”, constituído por 31 municípios, incluindo a capital Teresina (onde está localizada a sede do governo), verifica-se que corresponde a 4,5% do total fixado na LOA de 2019, ou seja, quase metade dos gastos que foram regionalizados.

Em relação à execução orçamentária do referido ano, tem-se que a despesa empenhada corresponde a 75,27% do valor total estimado para os territórios, somando R\$ 759.515.125,36. Desse valor, o montante de despesas executadas no “Entre-rios” representa 52,04%, ou seja, menos da metade dos recursos empenhados foram destinados aos demais territórios. Ressalta-se que as informações referentes a essas execuções foram obtidas junto à SEPLAN, pois não estão constam disponíveis nos demonstrativos publicados por força da legislação.

Destaca-se ainda que a partir do PPA 2020-2023, há um processo de forte integração e compatibilização entre os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) possibilitando não só o monitoramento da execução dos gastos de forma territorializada, como também das entregas de bens e serviços previstas nos programas de governo para os próximos anos.

Diante disso, ao se analisar o ano de 2020, observa-se que o volume de recursos destinados às regiões territoriais diminuiu consideravelmente (R\$ 739.009.047), representando apenas 5,64% do total estimado para tal ano, conforme se verifica no gráfico 2 abaixo:



Gráfico 2 – Proporção dos valores territorializados na LOA 2020

Fonte: Elaboração própria a partir dos valores estimados na LOA de 2020. Disponível em: <http://www.seplan.pi.gov.br/>. Acesso em 20/03/2020.

Além disso, conforme se observa no gráfico 3 abaixo, a principal fonte de recursos que é decorrente da tributação estadual e dos repasses constitucionais (Fonte 100 –

Recursos do Tesouro Estadual) representa 65,44% do total estimado na LOA de 2020, sendo mais de 98% destinada a despesas não territorializadas. Essa situação pode ser justificada, a partir da análise da alocação da distribuição da principal fonte de recursos ser destinada preferencialmente para os gastos obrigatórios do estado, como: despesa de pessoal, gastos previdenciários, serviços da dívida, despesas dos demais poderes, custeio e investimento mínimo dos órgãos que geralmente não são regionalizados.

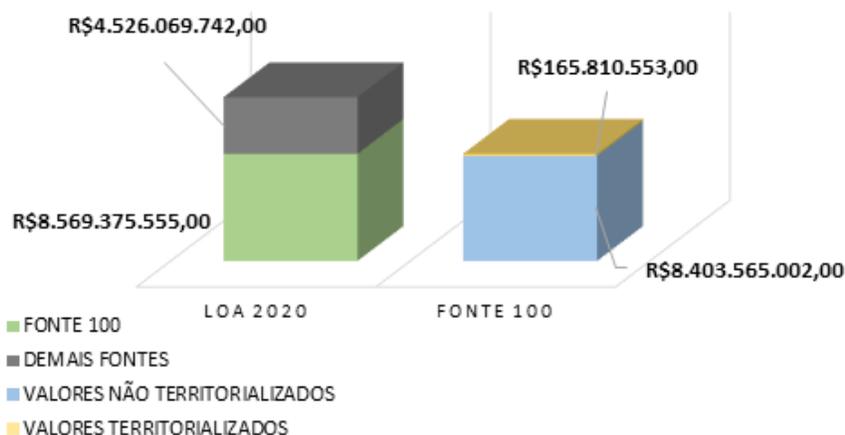


Gráfico 3 – Proporção entre as fontes e valores territorializados

Fonte: Elaboração própria a partir dos valores estimados na LOA de 2020. Disponível em: <http://www.seplan.pi.gov.br/>. Acesso em 20/03/2020.

Tal estratégia, obriga, de modo geral, os gestores estaduais a alocarem para os territórios, dentre os recursos que lhes são destinados, principalmente aqueles que decorrem de outras fontes (fonte de convênios, operações de créditos, recursos de fundos especiais, entre outras), as quais, no entanto, dependem de fatores externos para se realizarem.

Além disso, o ano de 2020 foi marcado por muitas realocações orçamentárias dos entes federados, isso porque após a notificação de vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan (província de Hubei) na China, a Organização Mundial de Saúde (OMS) verificou que se tratava de um novo coronavírus humano, o SARS-CoV-2, causador da doença conhecida como COVID-19. Em janeiro, a situação foi considerada como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), e em março já evoluiu para status de pandemia, afetando diversas regiões e países (SOUZA, 2020).

Nesse contexto, em 20 de março do referido ano, foi decretado o estado de calamidade pública no Brasil. A partir disso, foram adotadas medidas mais rigorosas de

distanciamento social assegurada pelos governadores e prefeitos, como também pelo Judiciário, que se tornaram determinantes para minimizar o colapso iminente dos serviços de saúde e evitar milhares de mortes decorrentes da falta de assistência aos casos graves da doença. Essas medidas permitiram a organização de recursos de assistência à saúde e de vigilância epidemiológica, de modo a controlar a disseminação do COVID-19. Países com dimensões continentais como o Brasil, onde a população é numerosa e há grandes desigualdades sociais, os recursos de atenção à saúde são deficitários e desigualmente distribuídos.

Aliado a isso, em vista da queda significativa de arrecadação dos entes pelo funcionamento remoto do comércio nas regiões e o estado de calamidade pública em que se encontrava o país, foi editada a Medida Provisória nº 978 de 2020, com embasamento na Lei Complementar nº 173/2020, em que libera um repasse financeiro aos estados e municípios em ações ao enfrentamento à pandemia de coronavírus. Segundo a Agência Senado (2020), dos R\$ 60,1 bilhões liberados pela MP, mais de 22% se destinam à região Nordeste, que obteve o segundo maior volume de repasses, chegando à R\$ 8,4 bilhões para os Estados e R\$ 5,1 aos Municípios, para serem usados tanto em ações de saúde e assistência social como de livre aplicação.

Alguns estados, ao receberem esses recursos advindos do governo federal, utilizaram-se da figura dos créditos extraordinários para criar ações específicas relacionadas ao enfrentamento da COVID-19 em seus órgãos. Esses créditos são instrumentos de alterações durante a execução do orçamento utilizados em caso despesas imprevisíveis e urgentes, como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública, nos precisos termos do art. 41, inciso III, da Lei nº 4.320/64.

O Piauí, por exemplo, segundo as publicações do Diário Oficial do Estado – DOE PI, abriu créditos extraordinários para diversos órgãos ligados, direta ou indiretamente, ao enfrentamento da pandemia (saúde, assistência social, segurança, educação e outras) que somam R\$ 498.857.939,00 para serem executados até o fim do exercício financeiro de 2020. Desse valor, foram destinados para a saúde aproximadamente 72% (R\$ 355.141.247), cerca de 7,0% (R\$ 34.244.477) para a área social e 21% (R\$ 109.472.215) para as demais áreas como segurança, trabalho e outras. Situação que torna evidente a pequena parcela direcionada a função social, mesmo havendo uma complexa demanda por assistência durante o período de pandemia.

No entanto, verifica-se que ao final do referido exercício, segundo informações solicitadas a Secretaria de Planejamento do Estado, o valor de fato executados (empenhados) dos recursos territorializados somam R\$ 826.292.050,08 o que representa apenas 6,6% do total de despesas empenhadas durante o ano. Além disso, verifica-se que apesar do cenário de pandemia, esse volume de recursos executados supera o valor estimado na LOA do citado exercício. Assim, tal situação revela ainda a necessidade de revisão do planejamento dessas políticas públicas, principalmente por esse cenário de

pandemia ainda poder persistir durante os próximos exercícios, o que exigem diferentes ações interventoras nos territórios.

#### 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através desse estudo, observa-se que a abordagem territorial foi uma estratégia advinda do governo federal e que se institucionalizou a partir da elaboração do PPA 2008-2011, sendo que a partir dessa iniciativa muitos estados adotaram essa abordagem de desenvolvimento regional, inclusive o Piauí.

Diante disso, o Território surge como uma categoria a partir da qual seria possível organizar esse conjunto de desafios e cujo tratamento daria maior qualidade, bem como uma nova perspectiva às políticas e aos processos de desenvolvimento, ressignificando a gestão democrática a partir dos Conselhos Territoriais.

Tratando-se especificamente do modelo piauiense, verificou-se que há um esforço do estado de implementar essa abordagem a partir do processo de planejamento participativo advindo da Lei Complementar 87/2007 e alterações que instituiu o SPPT. Além disso, constata-se que a forma diversificada de composição nos Conselhos, é destaque por permitir uma pluralidade de atores, fomentando discussões mais democráticas das políticas públicas voltadas às regiões.

No entanto, é notória a complexidade existente no processo de planejamento participativo das políticas públicas, fazendo-se necessária ainda uma consolidação dos mecanismos de participação dos Conselhos Territoriais nesse processo, como: a melhoria na transparência dos cronogramas das Assembleias ou plenárias territoriais que irão acontecer durante o ano, das metodologias utilizadas nas pactuações com os órgãos estaduais e outras entidades, bem como das capacitações a serem realizadas destinadas a efetivação do controle social.

Outra questão importante abordada nesta pesquisa, refere-se aos valores destinados aos territórios, em que de 2008 a 2018 não se tem disponíveis nos anexos dos instrumentos de planejamentos do governo os valores totais destinados a cada área territorial, bem como não se sabe os montantes efetivamente executados. Porém, a partir do ano de 2019, com a adoção de mecanismos de integração entre esses instrumentos, já se é possível analisar os valores destinados e gastos em cada território. Além disso, destacou-se que o montante alocado nos territórios no ano de 2020 diminuiu em relação ao estimado no ano anterior e que essa situação pode ser decorrente do volume de compromissos obrigatórios que o estado possui.

Assim, analisa-se que experiência do estado ainda é incipiente e com limitações de recursos orçamentário-financeiros, sendo ainda afetados pelo contexto da pandemia do COVID-19. Todavia, apresenta perspectivas de construção de um modelo de planejamento participativo cada vez mais estruturado com o alinhamento dos instrumentos

de planejamento, bem como se adotadas as melhorias nas metodologias utilizadas pelos Conselhos e dos mecanismos de transparência, que podem proporcionar uma nova perspectiva de desenvolvimento, com a otimização dos investimentos necessários para a dinamização social e econômica dos municípios.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Desenvolver territórios fortalecendo o empreendedorismo de pequeno porte**. In: Fórum Internacional: Território, desenvolvimento rural e democracia, 1, 2003, Fortaleza. Anais... Brasília: IICA, 2003

BRASIL. Lei Complementar nº 173 de 27 de maio de 2020. 2020. **Instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168> Acesso em: 19 jan. 2021

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Institui normas gerais de direito financeiro e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 10/02/2021.

\_\_\_\_\_. **Territórios da Cidadania**. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em: 20/03/2020.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005a. (Série Documentos Institucionais n. 2).

DELGADO, N.; BONNAL, P.; LEITE, S.P. **Desenvolvimento territorial – articulação de políticas públicas e atores sociais**. Relatório de Pesquisa. Oppa/CPDA e IICA. Rio de Janeiro e Brasília, 2007.

FAVARETO, A. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Documento de trabalho n. 26. 2009, Chile. Disponível em: [http://www.rimisp.org/.../N26\\_2009\\_Favareto\\_catastro-politicas-desenvolvimento-territorial-Brasil\\_PORT.pdf](http://www.rimisp.org/.../N26_2009_Favareto_catastro-politicas-desenvolvimento-territorial-Brasil_PORT.pdf). Acesso em: 20/03/2020.

\_\_\_\_\_, A; LOTTA, G. **Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros**. Redes - Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 3, setembro-dezembro, 2017.

PIAUI. **Lei Complementar nº 87, de 2007**. Estabelece o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/detalhe/13144>. Acesso em: 13 nov. 2020.

ROCHA, Roberto; SILVA, Anna Heloysa. **A gestão pública territorializada no estado do Piauí: governo e sociedade civil no processo de deliberação de políticas públicas**. Carta CEPRO, Teresina, v.31, n.1, p.113-130, jan./jun. 2019.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural. Documentos de Trabajo**. Santiago do Chile: Rimisp, 2003.

SOUZA, Diego de Oliveira. 2020. **A pandemia de COVID-19 para além das Ciências da Saúde: reflexões sobre sua determinação social**. Rio de Janeiro: Ciênc. saúde coletiva vol. 25, supl.1. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020256.1.11532020> Acesso em: 24 jan. 2021.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**: ensaios de gestão social. 3. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

\_\_\_\_\_, F. G.; Zani, F. B. **Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ**. Cad. EBAPE. BR vol.9 no.3 Rio de Janeiro Sept. 2011.

TORRENS, J. C. S. **Território e desenvolvimento**: a experiência de articulação territorial do Sudoeste do Paraná. Curitiba: Deser, 2007.

# CAPÍTULO 7

## CONSELHOS ESTADUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL NO ESTADO DO PIAUÍ

*Data de aceite: 21/05/2021*

### **Francisco Mesquita de Oliveira**

Professor no Departamento de Ciências Sociais e nos Programas de Pós-graduação Sociologia e Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí. Mestre em Ciências Políticas e Doutor em Sociologia

Pesquisa realizada com apoio da FAPEPI.

**RESUMO:** Este trabalho analisa o funcionamento de Conselhos Estaduais de Direitos em Políticas Públicas no Estado do Piauí. Parte de uma pesquisa mais ampla, realizada em 2018, com foco nos aspectos teóricos legais e nas competências desses espaços públicos que reúnem potencial para fortalecer a democracia participativa. Priorizou-se, na elaboração deste trabalho, articulação metodológica entre abordagem qualitativa e quantitativa. Os achados da pesquisa indicam que vinte e um conselhos estaduais de políticas públicas estão institucionalizados no Piauí; atuando em políticas públicas específicas; com representação paritária e; de natureza propositiva, de assessoramento e de controle social. A legislação que os institucionaliza apresenta avanços, mas, na prática, esses espaços apresentam pouca articulação entre si e no exercício de fiscalização das políticas públicas, resultando num baixo resultado de cumprimento de suas competências

legais.

**PALAVRAS - CHAVE:** Conselhos de políticas públicas. Participação. Piauí.

**ABSTRACT:** This paper analyzes the functioning of State Councils of Rights in Public Policies in the State of Piauí. Part of a broader research, conducted in 2018, focusing on the legal theoretical aspects and the competencies of these public spaces that bring together the potential to strengthen participatory democracy. In the elaboration of this work, a methodological articulation between qualitative and quantitative approach was prioritized. The research findings indicate that twenty-one state public policy councils are institutionalized in Piauí; acting in specific public policies; with equal representation and; of a propositional nature, advice and social control. The legislation that institutionalizes them presents advances, but, in practice, these spaces have little articulation with each other and in the exercise of supervision of public policies, resulting in a low result of compliance with their legal competences.

**KEYWORDS:** Public policy Councils. Participation. Piauí.

### **INTRODUÇÃO**

Nas cartas constitucionais brasileira e piauiense a inserção e representação da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas estão asseguradas legitimamente, com o intuito da “partilha” do poder deliberativo e do exercício do controle social das políticas públicas. Porém, a inserção ocorre num

ambiente de disputas políticas entre atores distintos (GOHN, 2001; TATAGIBA, 2002; ABERS, et al. 2014).

A legislação piauiense, nesse campo, institucionalizou, até o momento, 21 (vinte e um) Conselhos Estaduais de Controle Social em Políticas Públicas, aqui denominados espaços públicos de participação, os quais foram analisados numa pesquisa denominada “Diagnóstico dos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas no Estado do Piauí”, realizada no ano de 2018, com o objetivo de investigar a composição, o funcionamento e as competências desses espaços públicos. O relatório de pesquisa compõe-se de duas partes: aspectos legais constitutivos dos conselhos e aspectos quantitativos sobre seu funcionamento. A pesquisa estruturou-se numa articulação metodológica de aspectos qualitativos e quantitativos. E, este trabalho, portanto, prioriza parte da análise quantitativa dos conselhos pesquisados. Dos 21 espaços públicos identificados, somente 14 responderam o questionário de coleta de dados e disponibilizaram documentos – relatórios, atas, regimentos internos, etc. Em decorrência disso, os dados consolidados e analisados representam uma leitura que, até certo ponto, é limitada sobre um olhar do conjunto dos conselhos estaduais no PI. Mas, a quantidade de questionários respondidos e de documentos coletados mostrou-se representativa para o universo do objeto estudado.

Por fim, nessa parte, os dados empíricos aqui apresentados versam sobre criação, composição funcionamento, participação dos movimentos sociais, infraestrutura, demandas da sociedade e demandas dos conselhos ao governo. São esses aspectos que apresentaremos a seguir.

## **FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS**

A criação dos conselhos de políticas públicas, no estado do Piauí, adota num recorte temporal de dois períodos: antes e pós-Constituição de 1988. Para identificar em qual desses períodos foram criados conselhos, dividiu-se os períodos em sete subperíodos (conforme o gráfico 1), tendo como marco inicial a Constituição Federal e referência final o ano de 2015, início do terceiro mandato de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) no Estado. O gráfico 1 apresenta o marco temporal de criação dos espaços públicos pesquisados.

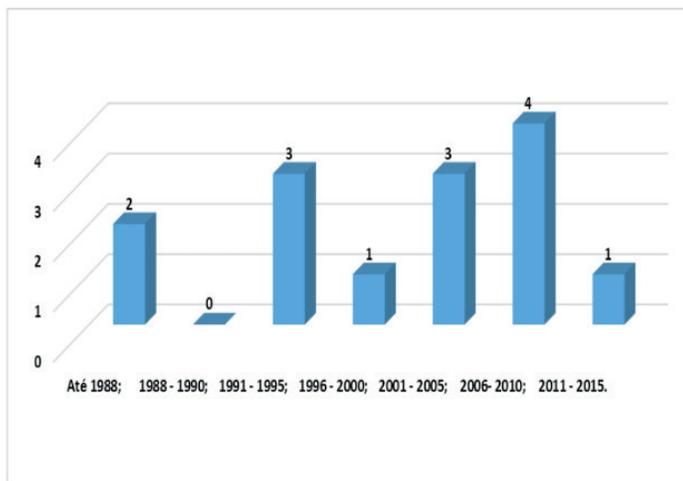


Gráfico 1 – Períodos de criação dos conselhos

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

O gráfico acima apresenta dados de criação dos conselhos agrupados também em quadriênio. No Piauí, antes da promulgação da CF/88, existiam dois conselhos: Conselho Estadual de Educação (1963) e Conselho Estadual de Cultura (1965). Mas, o período de alto fluxo na criação de conselhos estaduais de políticas públicas foi entre os anos de 1991 e 2015 (período da redemocratização do Estado brasileiro), com 12 conselhos estaduais instituídos e maior concentração entre os anos de 2001 e 2010. O fato de mais da metade desses espaços ser instituída entre os anos de 2001 e 2015 indica que eles ainda estão em processo de consolidação, portanto, a que considerar o contexto da época de criação, a realidade social da área de atuação e a política pública com a qual estão vinculados.

No gráfico 2, observa-se que a iniciativa de criação dos conselhos, em sua maioria, é do poder público. Apenas os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Saúde e de Economia Solidária assinalaram que a criação ocorreu a partir dos movimentos sociais populares, igreja, movimento social sindical, ONG e movimento nacional de economia solidária.

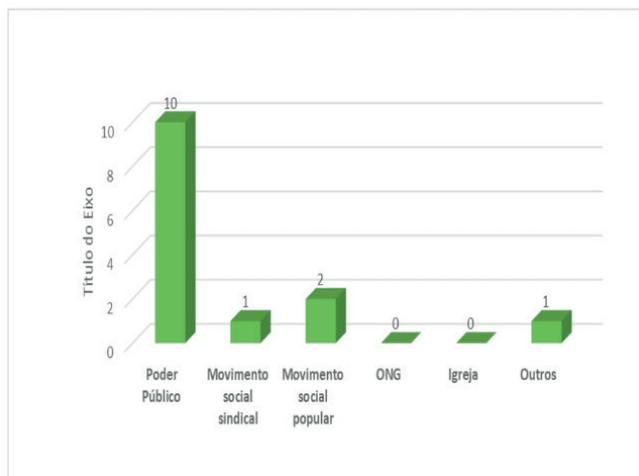


Gráfico 2 – Iniciativa de criação dos conselhos

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

Ainda que os questionários afirmem que a maioria dos conselhos teve iniciativa do poder público, é aceitável considerar que o processo de instituição desses espaços públicos envolve em algum aspecto a participação da sociedade civil organizada. Inclusive, porque se trata de órgãos que coordenam, controlam e propõem políticas públicas, na maioria das vezes, em articulação do poder público com a sociedade civil. É inegável que nos últimos 10 anos esses pontos de encontro da sociedade com o Estado maior fluxo de crescimento no PI, indicando que, nesse espaço temporal, houve maior atenção dos governos no envolvimento de setores da sociedade civil com as políticas públicas e com o fortalecimento do controle social.

O gráfico 3 apresenta a natureza dos conselhos e a finalidade para a qual foram instituídos. Os dados indigam como esses espaços públicos compreendem sua própria natureza, mas esse olhar não coincide totalmente com o que dispõem a lei, porém, preferiu-se manter as informações apresentadas na coleta dos dados primários. Assim, destacam-se três conselhos que disseram ser deliberativos e consultivos; dois consultivos; dois deliberativos e; dois deliberativos e controle social. Os demais se apresentam deliberativos, controle social e consultivos. Há, por parte desses conselhos, razoável compreensão da sua natureza de sua atuação.

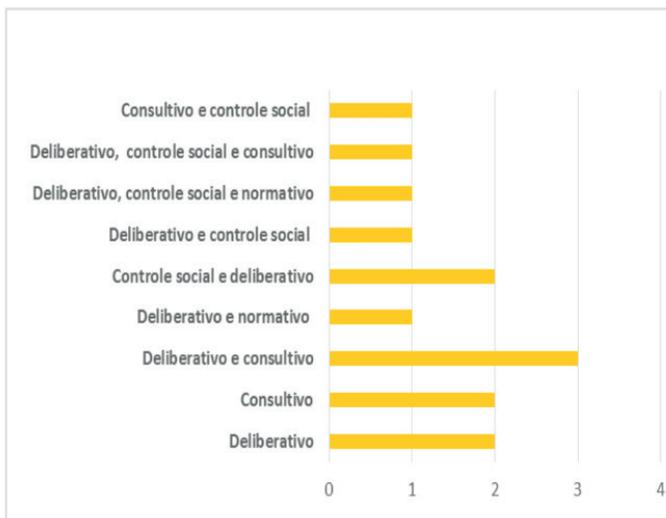


Gráfico 3 – Natureza dos conselhos

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

## Composição dos conselhos

A maioria dos conselhos estudados apresenta composição paritária (64%), com representações do governo e da sociedade civil. Dos conselhos pesquisados, apenas 14% são tripartites, com representação dos interesses da sociedade, do governo e de usuários de serviços públicos. Os demais conselhos não têm paridade em sua composição, a exemplo do Conselho Estadual de Combate à Pobreza, Conselho Estadual de Educação e Conselho Estadual de Cultura, cuja representação em maior número é governamental. Outra situação identificada foi a do Conselho Estadual da Pessoa Negra, que apresenta maioria de representantes da sociedade civil na sua composição.

A paridade escamoteia um problema real no funcionamento desses espaços públicos, a ideia de que a igualdade numérica, entre os membros dos lados envolvidos no processo, garante o funcionamento em condições equânimes de disputas na construção das políticas públicas. A literatura especializada atesta a fragilidade do conhecimento de conselheiros, especialmente os da sociedade civil, em vista da complexidade da política pública que faz com que, em algumas situações, dois ou três conselheiros dominem a discussão nas reuniões (TATAGIBA, 2002; TEIXEIRA, 2002, INSTITUTO POLIS, 2005).

Mas, essa a falta de conselheiros com domínio de informações sobre as políticas e o funcionamento do conselho é um “velho” desafio que surge ainda nos anos de 1990. Mas, ele aguça possibilidades de construção de parcerias com órgãos públicos (tribunal de contas, ministério público, controladoria, ONGs, escolas de governo, universidade) para investimento em capacitação aos conselheiros.

No funcionamento dos conselhos a distribuição de tarefas por meio de comissões, grupos ou câmaras técnicas se mostrou significativa. O Conselho Estadual de Educação do Piauí tem comissões de educação superior, educação profissional e comissão responsável pela análise, emissão de parecer relacionado à rede municipal de educação e orientação dos municípios sobre organização do Sistema de Ensino. O Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas tem as câmaras técnicas de prevenção, tratamento, reinserção social, redução de danos e acompanhamento de projetos. Já o Conselho Estadual dos Direitos do Idoso possui as comissões de políticas básicas, de comunicação, de garantia de direitos, de orçamento e fundos e de capacitação. O Conselho Estadual da Assistência Social tem as comissões de política da assistência social, de normas da assistência social, de financiamento e orçamento da assistência social e de acompanhamento aos conselhos da assistência social no Estado. No Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente foram identificadas as comissões de análise e acompanhamento de projetos e programas, de garantia de direitos e comunicação e de orçamento e Fundo da Infância e da Adolescência (FIA). Diferentemente dos demais conselhos, o Conselho Estadual de Economia Solidária prevê a existência de comissões que são criadas de acordo com as temáticas construídas no exercício do mandato, com os temas mais urgentes. O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, embora tenha previsão legal de existência de comissões, no momento da pesquisa se encontravam desativadas.

Em relação aos conselheiros efetivos e suplentes, masculinos e feminino, nos 14 conselhos pesquisados, existia em setembro de 2018, 454 pessoas nomeadas para o cargo de conselho(a), destes 242 eram efetivos e 212 suplentes. Essa diferença se devia a inexistência de números iguais entre conselheiros efetivos e suplentes em alguns conselhos. Por exemplo: os Conselhos de Educação e de Cultura não tinham suplentes para todos os membros efetivos. Além disso, os questionários apresentaram distorção entre o número de cargos efetivos e de suplentes em relação ao que estabelece a legislação estadual. Por isso foi considerado o que estabelece a legislação de criação dos conselhos.

Também foi identificada uma diferença numérica de gênero na participação nos conselhos, do total de conselheiros(a) acima mencionado, somente 63 são do sexo masculino e 150 do sexo feminino e um que se declarou intersexo.<sup>1</sup>

A participação de mulheres nas políticas públicas através de conselhos se revelou expressiva e pode indicar maior disponibilidade na representação nesses espaços públicos. Caberia, então, uma reflexão sobre os interesses que motivam a participação de mulheres nos conselhos estaduais no Piauí. Elas têm mais tempo para fazer política de representação nos conselhos? Preocupam-se mais com os problemas sociais? Ou essa atividade os homens não dão devida importância? Considerando que as mulheres têm ocupações ostensivas e muitas com tripla jornada, trabalham dois expedientes e ainda

---

<sup>1</sup> Novamente se identificou uma distorção no total dos conselheiros apresentado na legislação e os indicados nos questionários. Porém, aqui foi considerado o quantitativo de conselheiros indicados nos questionários.

cuidam de casa e de filhos, a participação das mulheres nos conselhos estaduais no Piauí se mostrou relevante.

O gráfico 4 apresenta a periodicidade das reuniões realizadas pelos conselhos. Oito conselhos indicaram realização de reunião mensal, dois indicaram realizar reuniões quinzenais e outros dois encontros semanais. Somente um conselho indicou ter reunião trimestral e um não respondeu à questão. Os conselhos que realizam reunião mensal apresentam dinâmica de funcionamento mais estável e, conseqüentemente, são mais institucionalizados.

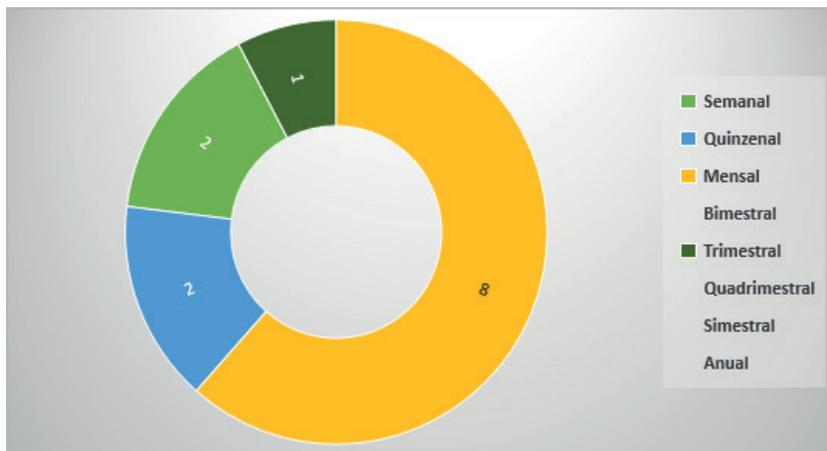


Gráfico 4 – Periodicidade das reuniões

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

O gráfico 5 apresenta espaço-tempo na convocação das reuniões. Dos 14 conselhos pesquisados, nove afirmaram agendar reuniões anualmente, isto é, as atividades ordinárias são agendadas uma vez ao ano e ocorre mensalmente. Outros cinco conselhos indicaram agendar as atividades uma subsequente a outra. Os conselhos com reunião agendada anualmente apresentam dinâmica de funcionamento mais consolidada, pois os membros desses conselhos, com antecedência, tomam conhecimento da data de seu compromisso mensal. Já os conselhos que convocam reuniões subsequentes podem apresentar dificuldades no seu funcionamento, pois conselheiros podem apresentar indisponibilidade de agenda na data das reuniões.

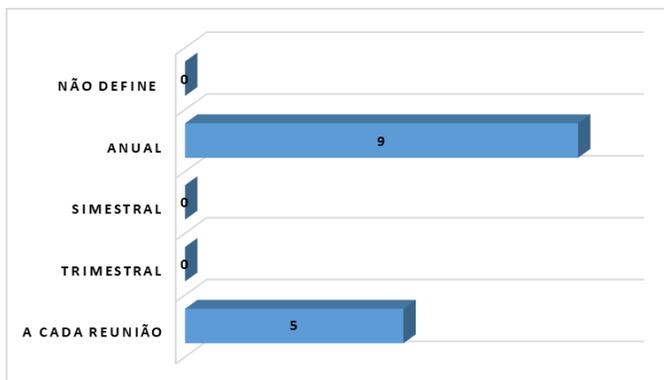


Gráfico 5 – Periodicidade da agenda de reuniões

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

Quanto à divulgação da pauta de reunião, o gráfico 6 indica o total de conselhos que divulgam a pauta de reunião: até três dias antes da realização, quatro conselhos; outros quatro divulgam com até cinco dias de antecedência; apenas dois afirmaram que divulgam a pauta um mês antes e; um indicou divulgar com 15 dias antes da atividade.

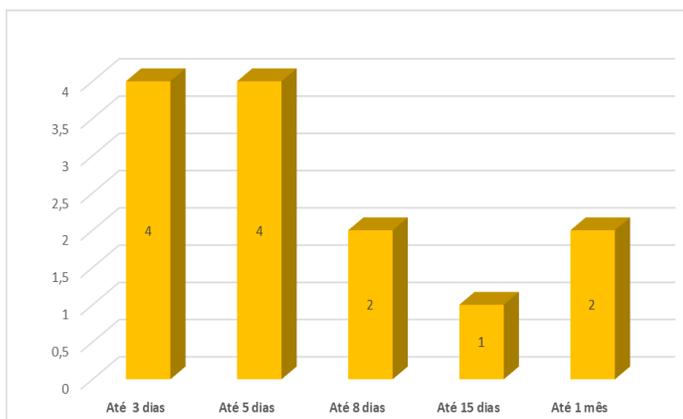


Gráfico 6 – Divulgação da pauta de reunião

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

Cruzando informações de divulgação da pauta de reuniões com periodicidade da agenda de reuniões, observa-se que aqueles conselhos que antecipam a agenda de reunião com prazo acima de até três dias da realização e agendamento feito anualmente não sofrem prejuízos provocados pelo breve período de divulgação da pauta. Já os conselhos que convocam reunião subsequente e a pauta divulgada próxima a data de

reunião apresentam limites no processo de consolidação.

Quanto à publicização das deliberações e atos dos conselhos: quatro conselhos utilizam a imprensa oficial do Estado – Diário Oficial; três utilizam a internet e jornal escrito; um utiliza mural na sede do conselho e; dois disseram utilizar todos esses meios de divulgação. Outros quatro conselhos indicaram não divulgarem suas deliberações.

A divulgação das ações dos conselhos à sociedade é extremamente relevante no processo de consolidação desses espaços públicos. Quanto mais publicização, maior a possibilidade de reconhecimento e apoio da sociedade.

A frequência dos conselheiros às reuniões, conforme aponta o gráfico 7, nos dois grupos, governo e sociedade, apresenta frequência expressiva, na forma que indica os dados abaixo. Conselheiros dos dois grupos tem frequência às reuniões quase iguais.

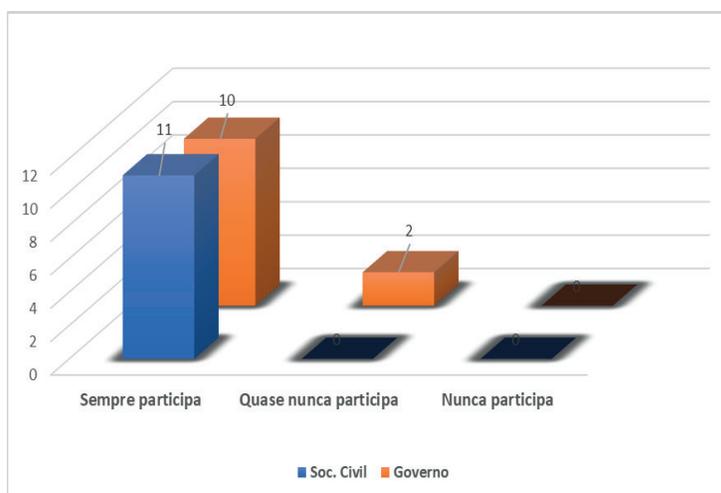


Gráfico 7 – Frequência nas reuniões

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

Dos 14 conselhos pesquisados, 11 indicaram que os conselheiros da sociedade civil sempre participam das reuniões e 10 responderam que os conselheiros governamentais também têm participação assídua. Apenas dois conselhos apontaram que os membros governamentais participam raramente. Com base à frequência às reuniões, infere-se que, certamente, há compromisso dos conselheiros com os conselhos, pois quanto menos reuniões frequentam menor será seu compromisso com esses espaços públicos.

## **PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NOS CONSELHOS**

A pesquisa buscou conhecer as organizações tipo movimento social, igrejas, sindicatos, ONG etc., representantes da sociedade civil nos conselhos. Do total dos conselhos três não responderam essa questão (Conselho Estadual de Cultura, Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas), outros 11 indicaram as organizações participantes no âmbito das acima mencionadas.

Sobre a participação dos representantes de movimentos sociais nos cargos de direção/ coordenação nos conselhos, verificou-se que a maioria ocupava o cargo de presidência, a exemplo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (FUNDEB), Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, Conselho Estadual dos Direitos do Idoso. Para o cargo de vice-presidência foram encontrados o Conselho Estadual de Educação (CEE-PI), Conselho Estadual da Criança e do Adolescente e Conselho de Políticas de Combate à Pobreza do Estado do Piauí. Em outras situações, alguns responderam afirmativamente, mas não indicaram os cargos que ocupavam, a exemplo do Conselho da Pessoa Negra, Conselho Estadual de Saúde, Conselho Estadual de Economia Solidária e Conselho Estadual de Assistência Social. Os demais conselhos indicaram que, naquele momento não havia participação das organizações e movimentos sociais na direção do conselho. Nesse aspecto, pode-se observar, de forma rápida, que há participação das organizações da sociedade civil nas atividades de direção dos conselhos pesquisados. Contudo, não foi possível verificar o *modus operandis* dessa participação para especificar o quanto e com que qualidade os movimentos contribuem com a gestão desses espaços públicos.

Com relação a outras atividades, três conselhos afirmaram que as organizações participavam com sugestões, fiscalização dos serviços públicos, em eventos realizados e divulgação das ações dos conselhos. Três indicaram ainda as mesmas atividades e acrescentaram a participação do(a) representante nas reuniões. Um conselho indicou a participação com sugestão, fiscalização, apoio ao conselho e participação nos eventos realizados de cursos, seminários, reuniões, etc. Um conselho apontou a participação somente na fiscalização dos serviços públicos e na divulgação das ações. Mais um conselho indicou participação com representação, fiscalização dos serviços públicos e nos eventos realizados, enquanto outro indicou que participava somente nos eventos realizados. Em um conselho as organizações só participam com a representação e, um não respondeu a forma de participação das organizações.

Como se observa, a participação dos representantes dos movimentos sociais nos conselhos ocorre mais nas atividades administrativas, poucos afirmaram que realizam ações em torno do controle social na gestão pública. Neste último caso não ficou claro como essas ações são desenvolvidas. Porém, esta é a função que se espera dos movimentos sociais e entidades populares junto aos conselhos, sendo necessária para o cumprimento

do objetivo desses espaços públicos, de modo a possibilitar a participação de cidadãos nos diálogos da sociedade civil com o Estado. E, desse modo, possibilitando a efetivação das ações de controle social e de democratização da gestão estatal. Para tanto, faz-se necessário maior clareza e melhor internalização do papel de cada segmento que compõe os conselhos, dentre os quais os movimentos sociais, que precisariam repactuar suas finalidades estratégicas para dinamizar o diálogo entre sociedade e Estado, contribuindo no aprimoramento das políticas públicas e fortalecimento dos movimentos sociais, num cenário que é de permanente disputa política.

## INFRAESTRUTURA NOS CONSELHOS

As informações referentes às condições de funcionamento dos conselhos, relacionadas à infraestrutura disponível para realização das atividades, no gráfico 8, indica a quantidade de conselhos com sede própria (cedida, alugada) e sem sede. A maioria dos conselhos pesquisados, como se observa no gráfico, funciona em estabelecimentos cedidos.

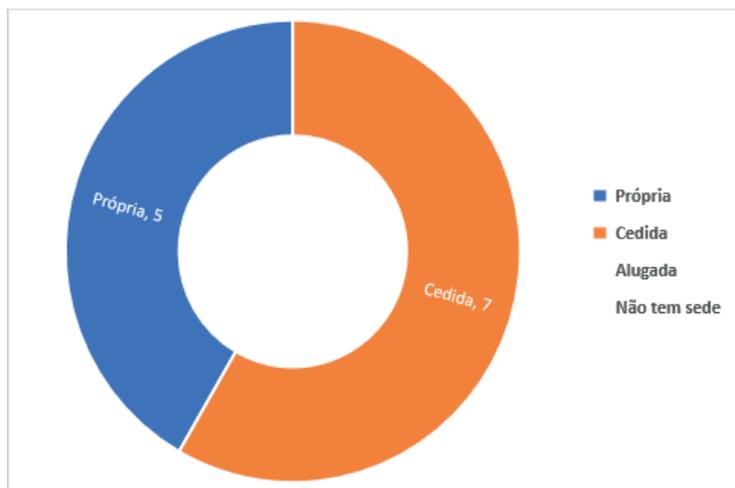


Gráfico 8 – Sede dos Conselhos

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

Além de sede, outras informações foram apresentadas, tais como: material permanente, transporte, comunicação e recursos humanos. Aferiu-se que dez conselhos dispõem de linha telefônica, computador, impressora e acesso à internet; um conselho só tem computador, impressora e internet; três conselhos assinalaram que a infraestrutura de comunicação utilizada é do órgão público ao qual estão vinculados (Conselho Estadual

dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Estadual dos Direitos Humanos e Conselho Estadual dos Direitos da Juventude); seis conselhos indicaram ter ou dispor de carro para realização das atividades. No que se refere ao pessoal de apoio aos serviços, nove conselhos afirmaram ter funcionários cedidos por órgãos públicos e quatro disseram que tem funcionários terceirizados. Somente o Conselho Estadual dos Direitos Humanos (à época da pesquisa) alegou funcionar com infraestrutura precária.

No geral, é possível afirmar que os conselhos estaduais de políticas públicas do PI dispõem de infraestrutura básica de funcionamento, pois dispõem, inclusive, de uma sede compartilhada (Caso dos Conselhos) com espaço para abrigar sete conselhos, mas no momento somente cinco ocupam o local. Esse espaço passou por reforma, no segundo semestre de 2018, para adequar às necessidades dos conselhos e ocupar a capacidade total, adequadamente com mobiliário necessário ao funcionamento dos conselhos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa mostram aspectos de funcionamento e estrutura dos espaços de encontro entre sociedade e Estado, *locus* de pelepas em torno de proposição, execução e fiscalização de políticas públicas no Estado do Piauí. Todos os conselhos pesquisados foram institucionalizados em leis específicas e a legislação de cada conselho define com clareza suas competências, sua composição, seu funcionamento e a política pública em que atua. Na composição, nem todos os conselhos são paritários; na maioria, os conselhos atuam isoladamente, cada um segue sua política; e alguns desses espaços públicos (a exemplo o criança e adolescente, combate à pobreza, assistência social, idoso, direitos humanos, economia solidária), dispõem, na lei, de fundos públicos para financiamento da política em que atuam.

Constatou-se a necessidade de alguns conselhos atuarem de forma articulada, superando isolamento e tentando construir interfaces entre políticas públicas, por exemplo: Conselhos da Criança e Adolescente, de Prevenção e Combate às Drogas, de Combate à Pobreza e de Economia Solidária que, em geral, todos atuam com o propósito de minimizar a vulnerabilidade social em populações carentes.

Constatou-se, também, discrepância entre competências legais e atuação dos conselhos, isto é, há uma legislação estadual avançada e inovadora que cria, normatiza, atribui competências, destina fundos públicos a conselhos que, colocada em prática, estariam os conselhos mais consolidados e maior alcance no processo de democratização da gestão pública.

E, por fim, a formação permanente de conselheiros se justifica pela alta rotatividade e porque parte deles desconhecem o funcionamento da política pública de sua área de atuação. São desafios de outrora, ainda presentes.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra e TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula**. DADOS - Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 57, nº 2, 2014.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgado em 5 de outubro de 1988. 21ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

DAGNINO, Eveline (Org.). **Sociedade civil e espaço público no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FLEURY, S. Concentração e efetividade da ação política: o conselho de desenvolvimento econômico e social do governo Lula. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8. 2003, Panamá, **Anais...** Panamá, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

INSTITUTO POLIS. **Movimentos sociais: os desafios da participação**. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2005.

PIAUÍ. **Decreto nº 17.083, de 3 de abril de 2017**. Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública estadual e as organizações da sociedade civil. Disponível em: <[http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario/201704/DIARIO04\\_27ef692e66.pdf](http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario/201704/DIARIO04_27ef692e66.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2018.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Eveline (Org.). **Sociedade civil e espaço público no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. A atuação das organizações não-governamentais: entre o estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, Eveline (Org.). **Sociedade civil e espaço público no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

# CAPÍTULO 8

## CONCENTRAÇÃO DE TERRAS E A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA NO ESTADO DO PIAUÍ

*Data de aceite: 21/05/2021*

### **Clarissa Flávia Santos Araújo**

Doutoranda em Economia pela Universidade de Brasília (UnB)

Professora substituta na Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)  
Codó-MA

<http://lattes.cnpq.br/7023328148424879>

### **Alyne Maria Barbosa de Sousa**

Dra. em Desenvolvimento e Meio Ambiente  
Professora do Instituto Federal de Educação  
Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI)

Teresina-PI

<http://lattes.cnpq.br/9295668553794372>

**RESUMO:** A conjuntura da questão agrária do estado do Piauí constitui a temática de interesse na presente reflexão. Como recursos metodológicos da pesquisa, realizou-se pesquisa bibliográfica e levantamento de dados secundários sobre os estabelecimentos agropecuários nos Censos Agropecuários de 2006 e 2017 do IBGE, número de assentamentos rurais e em relação aos conflitos por terra, ocupações de terras e manifestações nas publicações organizadas pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), no período de 2009 a 2018. Conclui-se que, a existência dos conflitos no campo piauiense se deve à concentração de terras no Estado e à expansão do agronegócio, que provocou profundas transformações sociais, econômicas, políticas e ambientais no espaço agrário piauiense,

principalmente, a partir da década de 1990.

**PALAVRAS - CHAVE:** Questão agrária. Concentração de terras. Piauí.

### **LAND CONCENTRATION AND AGRARIAN REFORM POLICY IN STATE OF PIAUÍ**

**ABSTRACT:** Current situation of agrarian question in state of Piauí constitutes topic of interest on present reflection. As methodological resources, bibliographic research and secondary data survey about agricultural establishments on IBGE Agricultural Census of 2006 and 2017, rural settlements and land conflicts, land occupations and manifestation organized by Comissão Pastoral da Terra (CPT), in period between 2009 and 2018. The conclusion is that conflicts on countryside are due to land concentration and agribusiness expansion in Piauí, which caused deep social, economic, political and environmental transformations, mainly from 1990 decade on.

**KEYWORDS:** Agrarian question. Land concentration. Land conflicts. Piauí.

## **1 | INTRODUÇÃO**

O estado do Piauí possui uma área geográfica de 251.616,823 km<sup>2</sup>, com uma população total de 3.118.360 milhões habitantes, sendo que 2.050.959 pessoas vivem na zona urbana e 1.067.401 pessoas na zona rural (IBGE, 2011). Em termos de número de estabelecimentos agropecuários, em 2017, no Estado havia 245.601 estabelecimentos,

dos quais, a maior parte (197.246 estabelecimentos) caracterizada como de Agricultura Familiar (IBGE, 2019a).

Todavia, em que pese esse dado, o perfil fundiário piauiense permanece praticamente inalterado. Muito embora o índice de Gini do Piauí tenha melhorado em 2017 (0,859) com relação a 2006 (0,870), ainda se observa um alto grau de concentração das terras no Estado (quanto mais próximo de 1, mais desigual a distribuição), de acordo com os Censos Agropecuários (IBGE, 2012; IBGE, 2019a).

Nesse sentido, o elevado grau de concentração da propriedade fundiária que conformou a estrutura agrária piauiense é um reflexo do modelo de ocupação econômica, que desde os primórdios do processo de colonização, teve como atividade predominante a pecuária, e consolidou o latifúndio no Piauí. Contudo, a partir do início dos anos de 1950, essa dinâmica econômica sofreu profundas transformações. Primeiramente, com o declínio das atividades ligadas ao extrativismo vegetal e, posteriormente, em meados dos anos de 1970, com o incentivo do governo estadual para a implantação de projetos de modernização agrícola. Nesse processo, a pequena propriedade foi sendo incorporada à média e grande propriedades, o que provocou um intenso êxodo rural de pequenos(as) agricultores(as) para as periferias urbanas.

Nas décadas de 1980 e 1990, a questão agrária piauiense ganhou nova complexidade em decorrência da busca mundial por *commodities* agrícolas e não agrícolas, e conseqüentemente por grandes extensões de terras. Em função dessa configuração, pesquisadores e teóricos têm se debruçado sobre a superação ou permanência e atualidade da questão agrária, a respeito de soluções para o problema, inclusive reafirmando a necessidade da reforma agrária como também aparecem discussões sobre o destino das populações do campo nos processos de avanço do capitalismo e de industrialização da agricultura.

Como base nesse cenário, o objetivo deste trabalho é analisar a conjuntura da questão agrária no estado do Piauí, a partir das singularidades do processo histórico da ocupação da terra no Estado, da política estadual de reforma agrária e da análise dos dados de conflitos por terra no campo piauiense. Para tanto, como recursos metodológicos da pesquisa, realizou-se pesquisa bibliográfica e levantamento de dados secundários sobre os estabelecimentos agropecuários nos Censos Agropecuários de 2006 e 2017 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), número de assentamentos rurais e em relação aos conflitos por terra, ocupações de terras e manifestações nas publicações organizadas pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), no período de 2009 a 2018.

Assim sendo, o presente trabalho está estruturado da seguinte forma: na primeira seção, seguido da introdução, resgataram-se as singularidades do processo histórico piauiense, para o entendimento das contradições inerentes à conformação da estrutura fundiária; na segunda seção, contextualizou-se a questão agrária piauiense e a política de reforma agrária estadual; em seguida, apresentou-se a conclusão.

## 21 COLONIZAÇÃO, OCUPAÇÃO ECONÔMICA E O GERME DO LATIFÚNDIO NO PIAUÍ

No Piauí, a problemática fundiária teve suas raízes no processo de colonização. Conforme Tapety (2007), a ocupação econômica do Piauí iniciou em 1676, com Domingos Afonso Sertão (o “Mafrense”), Julião Afonso Serra, Francisco Dias D’Ávila (conhecido como “proprietário da Casa da Torre”) e Bernardo Pereira Gago, que obtiveram do Governador de Pernambuco as primeiras sesmarias. A ocupação ocorreu mediante acirradas lutas contra os povos indígenas que habitavam os vales do Gurgueia, implantando, assim, as primeiras fazendas de gado.

Em 1681, novas sesmarias foram anexadas à Casa da Torre, localizadas nas margens dos rios Parnaíba, Paraim, Gurgueia e Itaperu. Todavia, em 1774, devido aos conflitos entre as pessoas que almejavam a propriedade das terras, a Coroa Portuguesa, através de Cartas Régias, estabeleceu que as áreas doadas deveriam medir apenas três léguas. Entretanto, apesar dessa regulamentação, a população livre continuou sendo explorada pelos sesmeiros, sendo obrigada a pagar 10 mil réis por ano pela posse da terra (TAPETY, 2007; OLIVEIRA, 2014).

Mafrense foi a figura central da colonização do Piauí. Em 1711, após a sua morte, suas terras passaram para os jesuítas e, posteriormente, tornaram-se bens da Coroa, sendo denominadas Fazendas Reais depois com a República, as terras ficaram conhecidas como Fazendas Nacionais e, a partir de 1946, com a transferência para o Estado, foram rebatizadas de Fazendas Estaduais (MENDES, 2003; OLIVEIRA, 2014; ARAÚJO, 2016).

De acordo com Mott (2010), a conquista e povoamento da região piauiense e de outras zonas áridas do Nordeste foram motivados, principalmente, pela expansão da economia açucareira, que dependia do gado bovino e equino para a alimentação básica da população livre e escravizada, para o transporte e como força motriz dos engenhos de açúcar, além da importância do couro bovino como matéria-prima para a fabricação de utensílios domésticos e como embalagem de rolos de fumo exportados para a África e Europa.

No entanto, devido à grande expansão dos canaviais, no início do século XVII, a criação de gado próxima aos engenhos representava forte concorrência à agroindústria açucareira, pois desviava terras, capital e mão-de-obra da principal e mais lucrativa atividade, a fabricação de açúcar (MOTT, 2010; OLIVEIRA, 2014; ARAÚJO, 2016).

Mott (2010) afirma que as fazendas de gado no Piauí continuaram em expansão ao longo do século XVIII, em consequência da crescente importação de boiadas para a região aurífera das Minas Gerais. Dessa forma, o povoamento da região caracterizou-se por ser centrífugo e latifundiário, primeiro, por responder à cobiça dos sesmeiros, desejosos de grandes glebas de terras, e em segundo lugar, devido à necessidade intrínseca da atividade pecuarista, que se caracterizava por ser extensiva, na qual o gado é criado solto.

Bandeira (1981) argumenta que a especificidade da criação de gado no Piauí foi responsável pela baixa densidade demográfica das cidades situadas no sul do Estado e pela excessiva concentração de terras nas mãos de poucas pessoas, pois a pecuária extensiva exigia extensas terras e reduzida mão-de-obra.

Segundo Martins *et al.* (2002), no final do século XVII, existiam no Piauí apenas 438 habitantes distribuídos em 129 fazendas de gado. Com o crescimento do rebanho e incorporação de novas áreas, 80 anos depois, a população elevou-se para 14.342 habitantes, dispersos em 536 fazendas, mantendo-se praticamente inalterada a densidade demográfica e a restrita utilização de trabalhadores na criação de gado.

Ademais, os mencionados autores revelaram ainda que a pecuária piauiense se caracterizou pelo baixo nível de investimento requerido e pelo caráter escravista. No final do século XVII, existiam 211 trabalhadores escravizados (o que representava 70% da população total), superior às populações branca – que era de 155 habitantes – e indígena, de 64 habitantes. Importante destacar ainda que o baixo número de indígenas foi resultado do extermínio desses povos durante o estabelecimento dessa atividade no Piauí.

Nessa perspectiva, Rocha (1982) reconhece que a fazenda de gado foi o germe do povoamento, o que determinou e condicionou a forma de ocupação e uso da terra, a dinâmica das demais atividades agrárias e o tipo de organização econômica, social e política da Capitania, Província e posteriormente, do estado do Piauí.

Nesse sentido, por mais de dois séculos, a economia piauiense, baseada na pecuária, alicerçou-se na exploração contínua e predatória de sua base natural, com ênfase no uso das pastagens e água para o gado bovino, consolidando no século XVIII o latifúndio no estado do Piauí (OLIVEIRA, 2014; ARAÚJO, 2016).

Rocha (1983) afirma que, a partir de meados do século XIX, esse cenário começou a sofrer mudanças devido à inclusão da região como produtora de algodão para atender à demanda crescente do mercado internacional, em razão da nascente indústria têxtil. Porém, com o fim da Guerra da Secessão norte-americana, os Estados Unidos recuperaram sua posição de principal fornecedor do produto para as indústrias europeias, e com o surgimento de novas áreas produtoras de algodão, houve o declínio da produção nordestina e, em particular, do Piauí, a qual foi deslocada para os mercados regional e nacional.

Nessa perspectiva, até o final do século XIX, a economia configurava-se basicamente na combinação da pecuária extensiva e da produção de algodão, transformada com o nascimento de uma economia extrativista vegetal, fundada na exploração do látex da maniçoba, da cera da carnaúba e do óleo de babaçu (PIAÚÍ, 2005; OLIVEIRA, 2014; ARAÚJO, 2016).

Assim sendo, a exploração de produtos do extrativismo vegetal voltados para a exportação propiciou, durante a primeira metade do século XX, um fluxo de divisas significativas para o país e para o Estado, provocando o surgimento de indústrias beneficiadoras, a expansão comercial e o aumento das finanças estaduais. Todavia, após

o fim da Segunda Guerra Mundial, a economia extrativista do Piauí entrou em declínio, fragilizada pela sujeição do processo de comercialização às crises do próprio sistema nos níveis nacional e internacional.

### 3 I A PERMANÊNCIA DA QUESTÃO AGRÁRIA NO PIAUÍ

O governo federal, na perspectiva de realizar uma política de distribuição de terras no estado do Piauí, iniciou um programa de colonização por meio da criação dos núcleos coloniais de David Caldas, em 1932, constituído por 350 famílias, e do Gurgueia, em 1959, composto por 260 famílias. No entanto, essas ações eram localizadas e sem continuidade; assim, não produziram impacto na alteração da estrutura agrária estadual (PIAUÍ, 2005; OLIVEIRA, 2014).

Por outro lado, para Santos (2007), o processo de organização da luta pela posse da terra no Piauí não ocorreu simultaneamente a outros Estados da federação. Embora as Ligas Camponesas tenham sido fortes no Nordeste, a partir de 1940, a sua influência política só chegou ao Piauí na década de 1960. Para o referido autor, os primeiros questionamentos levantados em relação à condição de vida das famílias rurais eram realizados quando os camponeses se reuniam, geralmente à noite, para contar histórias do cotidiano e da vida no campo.

De acordo com Muniz *et al.* (2003), somente em 1962, foi fundada a primeira organização sindical de trabalhadores rurais do Piauí, denominada de Associação dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas de Campo Maior (ALTACAM), que passou a defender as famílias rurais dos constantes despejos, maus tratos e prisões a que eram submetidas pelos seus patrões e donos da terra.

Contudo, a partir de 1970, as terras piauienses tornaram-se alvo de políticas fundiárias desenvolvidas pelo governo estadual. Conforme Mendes (2003), em 1971, o governo do Estado criou a Companhia de Desenvolvimento do Piauí (COMDEPI), à qual foi atribuída a função de administrar o patrimônio fundiário estadual. Posteriormente, foi criada a Lei Estadual nº 3.271/1973, que incorporou as terras devolutas ao patrimônio da COMDEPI, autorizando a alienação de terras públicas a empresários interessados em investir no Estado, mediante a apresentação de projetos de desenvolvimento (PIAUÍ, 2005; OLIVEIRA, 2014).

Os investidores chegaram ao Piauí através das ações de vários programas governamentais, financiados com recursos da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), no âmbito do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) e do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) e instalaram projetos de modernização da agropecuária e reflorestamento. Além do incentivo à progressiva ocupação das terras, o governo também criou medidas para regularização da posse.

Entre os projetos no Piauí, o POLONORDESTE incluía um específico para a área das Fazendas Estaduais, chamado Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI), abrangendo 10 municípios e perfazendo uma área equivalente a 1.620.200 hectares. O projeto visava à implementação de várias ações, como a construção de estradas, postos de saúde e escolas, e priorizou a delimitação do perímetro e a identificação de áreas apossadas. Acrescenta-se também, durante a década de 1970, as iniciativas da Diocese de Oeiras e do padre José de Anchieta Muniz Cortez, por meio da Ação Social do Vale do Gurgueia, que implantaram diversas colônias de agricultores no sul do Estado (PIAUI, 2005).

Ademais, a regularização da área foi concluída no início de 1980, após ser sucedido pelo PDRI Vale do Parnaíba, mediante a concessão do título de propriedade aos ocupantes (MENDES, 2003). Outra experiência desenvolvida no âmbito do POLONORDESTE/PDRI Vale do Parnaíba, foi a aquisição de cerca de 197.000 hectares de terras, que foram redistribuídas para aproximadamente 3.653 famílias de trabalhadores rurais sem-terra, entre 1977 e 1980 (PIAUI, 2005; OLIVEIRA, 2014; ARAÚJO, 2016).

Estudos apontam que a facilidade de acesso a recursos federais altamente subsidiados e a incentivos fiscais administrados pela SUDENE, provocou “uma verdadeira corrida às terras piauienses” (PIAUI, 2005, p.18-19). Assim sendo, não só a posse foi facilitada como também os proprietários de terras foram incentivados – através de amplo acesso a crédito, assistência técnica e escoamento da produção, proporcionada por investimentos em novas estradas – a direcionar as unidades produtivas para produtos com maior valor comercial (PNCSB, 2019).

Cabe destacar que o processo de integração do Piauí às economias nacional e internacional foi iniciado de forma mais sistemática a partir da década de 1980, devido à expansão da produção capitalista no campo, para o atendimento da demanda do mercado externo. Esse processo se iniciou com a expansão da fronteira agrícola e com a presença de produtores oriundos do Rio Grande do Sul, Paraná, Goiás, Mato Grosso e São Paulo, que se deslocavam, seguindo o movimento de dilatação da fronteira do Centro-Oeste para o Nordeste, em busca de terra barata para a instalação de empreendimentos produtivos de grãos, principalmente, soja destinada à exportação (PNCSB, 2019).

Nesse sentido, no cerrado piauiense, principalmente, no sul do Piauí, intensificou-se a produção de grãos e conformou-se nesse período um mercado especulativo de terras, no qual extensas propriedades foram comercializadas a preços insignificantes (PNCSB, 2019; REYDON; MONTEIRO, 2006).

Nessa mesma década, por meio da Lei nº 3.783/1980, foi criado o Instituto de Terras do Piauí (INTERPI), como órgão executor da política agrária do Estado, em substituição à COMDEPI, o qual se responsabilizou pela administração do Fundo de Apoio ao PDRI (PIAUI, 1980). Sendo assim, o INTERPI passou a atuar como órgão gestor do patrimônio público imobiliário estadual e a promover o assentamento de famílias através de aquisição

de terras, por meio de compra direta e do uso de terras públicas estaduais.

Todavia, conforme denúncias sistematizadas pelo Projeto Nova Cartografia Social dos Babaçuais (PNCSB, 2019), essas negociações foram feitas sem controle ou transparência, de forma a atender aos interesses de grandes proprietários, favorecendo a grilagem de terras. O mesmo boletim chama atenção que esse processo não findou nessa época, uma vez que ainda permanece o contínuo movimento de chegada ao Estado de grandes empresários e corporações, atraídos por terras negociadas a preços baixos, topografia plana, vegetação favorável e clima propício ao cultivo de monoculturas.

De acordo com PNCSB (2019), especificamente, sobre a grilagem de terras, em 1996 foi criada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Conflitos Agrários, na esfera da Assembleia Legislativa do Piauí (ALEPI), para apurar as negociações de terras públicas desde a década de 1970. A referida CPI apurou diversos problemas na administração do patrimônio imobiliário rural estadual por parte da COMDEPI e do INTERPI, dentre os quais destaca-se a negligência dos referidos órgãos em relação à não efetivação de “Ações Discriminatórias”; isto é, não foram criados instrumentos legais para separar as terras devolutas dos domínios de particulares, contando inclusive, com a conivência dos cartórios nessa prática ilícita.

A grilagem de terras, e por consequência, os conflitos de terra no cerrado piauiense configuram-se bastante preocupantes, de tal modo que, em 2012, no âmbito do Ministério Público Estadual (MPE) foi criada a Vara Agrária no município de Bom Jesus e o Grupo Especial de Regularização Fundiária de Combate à Grilagem, com o objetivo de combater a grilagem de terras no Estado. Na época, o juiz titular da Vara Agrária identificou irregularidades e solicitou a anulação de registro de mais de 500.000 hectares de terras públicas. O levantamento do MPE, por sua vez, detectou que mais 124.000 hectares de terras foram adquiridas indevidamente no Piauí. Além disso, várias ações continuam sendo feitas pelos referidos órgãos, que resultaram em prisões e anulações de registros (PNCSB, 2019).

Acrescenta-se ainda, que as organizações do campo têm denunciado o caráter de várias Leis Estaduais que favoreceram o agronegócio. Segundo o boletim do PNCSB (2019), a Lei nº 5.966/2010, que dispõe sobre a regularização fundiária no cerrado piauiense, incentivou a posse ilegal de terras, pois validou títulos emitidos sem autorização da COMDEPI e/ou do INTERPI. Já a Lei nº 6.709/2015, que trata da reforma, regularização fundiária e colonização de terras devolutas no Estado, proveu titulação somente individual, não reconhecendo os territórios dos povos e comunidades tradicionais, que utilizam a terra de forma coletiva.

Nesse sentido, a terra passou a ser um ativo que se valoriza e um instrumento de negociações especulativas, enquanto grande parte dos(as) pequenos(as) produtores(as) rurais historicamente têm sido excluídos do acesso a terra.

Em outra direção, no contexto de intensa modernização da agricultura brasileira,

crece a luta por terra e a demanda por reforma agrária no Brasil, como também no Piauí, por parte de uma reivindicação dos movimentos sociais. Desde então, observaram-se no debate político a presença do tema, bem como intervenções conjunturais, com diversas desapropriações e criação de assentamentos rurais (MEDEIROS; LEITE, 2009).

No estado do Piauí, o governo federal, com o objetivo de financiar o acesso à terra aos trabalhadores rurais sem-terra e a agricultores familiares, instituiu o Programa Fundo de Terra para a Reforma Agrária/Banco da Terra, em 1998 e o governo federal criou o Programa Nacional de Crédito Fundiário (executado pelos Estados), em 2002; esse último, para atender às distintas demandas de acesso à terra, incluindo áreas com menores extensões, mas consideradas aptas para desapropriações por interesse social, pelo INCRA (PIAUI, 2005).

O Programa Banco da Terra foi extinto em 2002, mas implementou no Estado, através da Secretaria de Agricultura, 53 projetos, beneficiando 1.439 famílias de agricultores rurais. O Crédito Fundiário por sua vez, criado em 2002, continua suas atividades por meio da Superintendência de Desenvolvimento Rural do Estado (SDR-PI) e financiou até 2010, a aquisição de terras, beneficiando aproximadamente 12.185 famílias de trabalhadores rurais, em 644 projetos de assentamentos. O INTERPI, desde o início de seu funcionamento, beneficiou apenas 10.032 famílias, totalizando uma área de 658.251,54 hectares, em 198 Projetos Estaduais (PE) (PIAUI, 2018). No município de Teresina, a Prefeitura, promoveu a partir de 1998, em parceria com o INCRA e no âmbito do Projeto Casulo, o assentamento de 289 famílias em quatro projetos, abrangendo uma área de 1.301,49 hectares (OLIVEIRA, 2014).

Em termos de gestão da política de reforma agrária no Piauí, o INCRA encerra maior expressão no Estado. No período de 1900 a 2019, o órgão criou 499 Projetos de Assentamentos Federais (PA), envolvendo uma área de 1.391.243,64 hectares, beneficiando 31.169 famílias (INCRA, 2019). Especialmente, os assentamentos rurais no Piauí concentram-se na Macrorregião Meio Norte, principalmente nos Territórios Entre Rios e dos Cocais. Na região sul do Estado, especificamente no cerrado piauiense, há uma menor concentração de assentamentos rurais, em função da ocupação da região por empreendimentos agropecuários.

Entretanto, apesar de tais ações, ao serem analisados os dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017, é possível afirmar que o perfil fundiário piauiense permanece praticamente inalterado, ou seja, poucos estabelecimentos agropecuários concentram um alto percentual de terras, como se pode observar na Tabela 1.

Grupo de área	Área dos Estabelecimentos (2006)	Área dos Estabelecimentos (2017)
Menos de 10 ha	299.457	331.086
De 10 ha a menos de 100 ha	2.414.065	2.719.987
De 100 a menos de 1.000 ha	3.455.727	3.011.222
Mais de 1.000 ha	3.337.349	3.947.561
<b>Total</b>	<b>9.506.597</b>	<b>10.009.858</b>

Tabela 1 - Área dos estabelecimentos agropecuários no Piauí, segundo o estrato de área, entre os anos 2006 e 2017

Fonte: IBGE (2019b).

Em 2017, de acordo com IBGE (2019a), o estado do Piauí contava com 245.601 estabelecimentos agropecuários, dos quais, 197.246 unidades produtivas foram caracterizadas como de Agricultura Familiar (80,3% desse total) e 48.355 como não familiares (19,7% do total).

Conforme dados da Tabela 1, em comparação com o Censo Agropecuário de 2006, houve um crescimento de 223 unidades no número de estabelecimentos e um incremento de 503.261 hectares na área total dos estabelecimentos em 2017, ou seja, a área total dos estabelecimentos era de 9.506.597 hectares em 2006, aumentando para 10.009.858 hectares em 2017. Cabe destacar que, dessa área total, dos 10.009.858 hectares, a área específica da Agricultura Familiar abrangeu apenas o equivalente a 3.852.846 hectares, isto é, 38,5%.

A partir dos dados da Tabela 1, verificou-se que: a) em relação à quantidade de estabelecimentos agropecuários **menos de 100 hectares** no período de 2006 a 2017, observou-se um crescimento de 12,44% da área desses estabelecimentos; b) no tocante aos estabelecimentos do terceiro estrato, que detinham **mais 100 hectares e menos de 1.000 ha**, de 2006 a 2017, houve uma queda de 12,86% na área ocupada pelos mesmos; c) no que tange aos estabelecimentos com **mais de 1.000 ha**, caracterizados como grande propriedade, ocorreu um aumento significativo de 18,28% da área ocupada.

É importante chamar atenção para o fato de que, em 2017 cerca de 5,77% dos estabelecimentos agropecuários detinham 69,52% da área total, demonstrando uma concentração de área em poucos estabelecimentos agropecuários. Por outro lado, 90,83% dos estabelecimentos agropecuários do Piauí abrangiam apenas 30,48% da área total (IBGE, 2019b). Também se observa a persistência do elevado nível de concentração de estabelecimentos agropecuários por meio da análise do índice de Gini (quanto mais próximo de 1, maior a concentração): em 2006, o indicador era de 0,870, e em 2017 o índice caiu para 0,859, sendo necessárias ações mais efetivas de desconcentração da propriedade da terra.

Assim, esse contexto, indica a permanência de um padrão de conflitualidade que está no cerne do acesso a terra no Piauí. Analisando os dados da CPT sobre conflitos por terra

no campo piauiense, violência em razão da posse e ocupação contra famílias nos anos de 2009 a 2018, verifica-se que nesses 10 anos ocorreram 233 conflitos, envolvendo 10.792 famílias, principalmente, posseiros(as) e pequenos(as) proprietários (as). Registraram-se ainda, 17 situações de conflitos pela água, entre 2009 a 2018, contra 1.024 famílias, as quais envolveram ameaças de expropriação, destruição e/ou poluição, impedimento ou diminuição de acesso a água e desconstrução do histórico-cultural, na região do Rio Maratoan/Barragem do Bezerra.

Esses números mostram que a violência no campo é fruto de uma questão agrária que permanece em aberto. As práticas de violência registradas contra as famílias, incluem expulsão, despejo, ameaça de expulsão, destruição de casas, roças e bens, e ainda, ameaças de morte e pistolagem. Essa violência vivida diariamente contra esses sujeitos do campo demonstram os antagonismos do desenvolvimento capitalista no campo e o persistente caráter concentrador de terras no Piauí.

## 4 | CONCLUSÃO

Considerando os conflitos e as manifestações por parte dos movimentos socioterritoriais, comprova-se a existência de uma questão agrária no Piauí, a qual tem como cerne a posse e uso da terra, e o imobilismo do Estado na execução das políticas de reforma agrária.

O elevado grau de concentração de terras no Estado constitui um reflexo dos processos de ocupação latifundiarista do território piauiense e consiste em uma das principais fontes de desigualdade social e econômica do campo piauiense, na medida em que inúmeros(as) trabalhadores(a)s rurais ainda não têm acesso a terra. Entretanto, apesar de todas as ações dos órgãos encarregados da execução da política de reforma agrária, a política no Piauí tem desempenho modesto, dentre os quais o INCRA encerra maior expressão no Estado.

Por um lado, o agronegócio avança no campo piauiense, com a crescente expansão da produção de grãos; e por outro, as ações de reforma agrária no Piauí mostram-se incipientes. Especificamente no cerrado piauiense, há uma menor concentração de assentamentos rurais, em função da ocupação da região por empreendimentos agropecuários, com utilização de grandes extensões de terras, o que tem ocasionado a persistência de conflitos por terra na região.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. F. S. **Assentamento Rural Campestre Norte frente à expansão do agronegócio sucroenergético no estado do Piauí**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente), Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2016.

BANDEIRA, W. J. Notas sobre a posse e uso da terra no Piauí. **Carta Cepro**, Teresina, v.7, n.1, jan./jul., p.29-56, 1981.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Dados sobre conflitos no campo**: Piauí. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/conflitos-no-campo-brasil>. Acesso em: 21 fev. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2006**: Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: características da população e dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2017**: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE divulga os resultados definitivos do Censo Agropecuário 2017 no Piauí. **Informativo para mídia**. Teresina: IBGE, 2019b.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Painel dos assentamentos**. Disponível em: <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>. Acesso em: 21 fev. 2019.

MARTINS, A. de S. *et al.* **Piauí**: evolução, realidade e desenvolvimento. 2.ed. Teresina: Fundação CEPRO, 2002. 286p.

MEDEIROS, L. S.; LEITE, S. (org.). **A formação dos assentamentos rurais no Brasil**: processos sociais e políticas públicas. 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009.

MENDES, F. **Economia e desenvolvimento do Piauí**. Teresina: Fundação Monsenhor Chaves, 2003.

MOTT, L. A pecuária no sertão do Piauí (1697-1818). *In*: MAESTRI, M. (org.), **Peões, gaúchos, vaqueiros, cativos campeiros**: estudos sobre a economia pastoril do Brasil. Passo Fundo: Editora Universidade de Passo Fundo, 2010.

MUNIZ, A. C. F. *et al.* **Ligas camponesas no Piauí**. Teresina: EDUFPI, 2003.

OLIVEIRA, A. M. B. **Indicadores de sustentabilidade**: uma tipologia de assentamentos rurais. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente), Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2014.

PIAÚÍ. **Assentamentos de reforma agrária - estaduais**. Disponível em: <http://www.interpi.pi.gov.br/downloads.php>. Acesso em: 21 fev. 2019.

PIAÚÍ. **Lei nº 3.783**, de 16 de dezembro de 1980. Cria o Instituto de Terras do Piauí e dá outras providências. Disponível em: <http://www.interpi.pi.gov.br/lei.php>. Acesso em: 23 fev. 2020.

PIAUI. **Piauí é um dos Estados do país que mais investe na zona rural.** Matéria produzida por Marcos Prado, Teresina, 14 abr. 2010. Disponível em: [http://www.ccom.pi.gov.br/materia\\_especial.php?id=38730](http://www.ccom.pi.gov.br/materia_especial.php?id=38730). Acesso em: 23 fev. 2020.

PIAUI. **Plano de Reforma Agrária do Estado do Piauí – 2003/2010 – PRRA, INCRA/MDA/SEPLAN,** Teresina, 2005.

PROJETO NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL DOS BABAÇUAIS. **Povos do Cerrado em defesa de seus territórios e contra a devastação causada pelo agronegócio no Piauí.** n.1, jan. 2019. Manaus: UEA Edições/PNCSA, 2019.

REYDON, B. P.; MONTEIRO, M. do S. L. A ocupação do cerrado piauiense: um processo de valorização fundiária. *In*: REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F. N. M. (org.). **Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica.** Brasília: MDA/NEAD, p.95-121, 2006.

ROCHA, J. Estrutura agrária do Piauí. **Carta Ceppo,** Teresina, v.8, n.1, jan./jun. p.104-120, 1982.

ROCHA, J. A pequena produção rural no estado do Piauí. **Carta Ceppo,** Teresina, v.9, n.1, Teresina, jul./dez., p.5-18, 1983.

SANTOS, J. R. **Questão agrária no Piauí e as políticas de sustentabilidade para os assentamentos rurais:** a experiência do assentamento quilombo em Altos/José de Freitas-PI. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente), Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2007.

TAPETY, A. F. **O vaqueiro no Piauí:** representações e práticas socioculturais (1960 a 2000). Dissertação (Mestrado em História do Brasil), Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2007.

# CAPÍTULO 9

## LUTA PELO RECONHECIMENTO: A TRAJETÓRIA DA MOBILIZAÇÃO POLÍTICA DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS DO MARANHÃO

*Data de aceite: 21/05/2021*

*Data de submissão: 06/03/2021*

### **Amanda Jaqueline Reis Pereira**

Universidade Estadual do Maranhão – UEMA –  
Campus Caxias  
Caxias/Maranhão  
<http://lattes.cnpq.br/3753461392901959>

### **Eva Erlene Franco de Sousa**

Universidade Estadual do Maranhão – UEMA –  
Campus Caxias  
Caxias/Maranhão  
<http://lattes.cnpq.br/4936570728953147>

### **Layla Kelly Santos da Silva**

Universidade Estadual do Maranhão – UEMA –  
Campus Caxias  
Caxias/Maranhão  
<http://lattes.cnpq.br/6943430059858716>

### **Vanessa Magalhães da Silva**

Universidade Estadual do Maranhão – UEMA –  
Campus Caxias  
Caxias/Maranhão  
<http://lattes.cnpq.br/3035831986780788>

**RESUMO:** Este trabalho tem como objetivo analisar a luta pelo o reconhecimento e a mobilização das comunidades negras rurais quilombolas do Maranhão, a partir de suas ações coletivas juntamente com a interferência da garantia de direitos territoriais pautado no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição de 1988,

que se apresentou como a primeira lei que garante o reconhecimento de terras ocupadas pelo o denomina de Comunidades Remanescentes de Quilombo. Contudo as determinações presente no artigo 68 apresentaram-se inúmeras lacunas e inconsistências em relação a definição de quilombo que foram utilizada pelos os legisladores, tornando assim insuficiente para garantir os direitos a todas as comunidades negras rurais, todavia foram necessário as mobilizações coletivas das próprias comunidades para o acessos aos seus direitos.

**PALAVRAS - CHAVE:** Comunidades quilombolas; reconhecimento; mobilização.

### **STRUGGLE FOR RECOGNITION: THE TRAJECTORY OF THE POLITICAL MOBILIZATION OF THE QUILOMBOLAS NEGRO RURAL COMMUNITIES OF MARANHÃO**

**ABSTRACT:** This work aims to analyze the struggle for the recognition and mobilization of the rural black quilombola communities of Maranhão, from their collective actions together with the interference of the guarantee of territorial rights based on article 68 of the Transitional Constitutional Provisions Act ( ADCT), of the 1988 Constitution, which presented itself as the first law that guarantees the recognition of lands occupied by the so-called Remaining Communities of Quilombo. However, the determinations contained in Article 68 presented numerous gaps and inconsistencies in relation to the definition of quilombo that were used by legislators, thus making it insufficient to guarantee the rights of all black rural communities, however collective

mobilizations of the communities themselves were necessary. access to your rights.

**KEYWORDS:** quilombola communities; recognition; mobilization.

## 1 | INTRODUÇÃO

A década de 1980 no Brasil foi marcada pela redemocratização do país e por a Constituição de 1988 que se constituiu como o marco histórico e jurídico configurou-se assim uma reforma social, conseqüentemente a constituição abarcou direitos para populações que eram consideradas invisíveis perante o Estado. Contudo os “grupos desprivilegiados” como os nativos e comunidades quilombolas constituíram como “sujeitos de direitos”, porém estes direitos assegurados tiveram entraves jurídicas sendo necessárias assim mobilizações estes grupos pra acionarem os seus direitos.

Sobre estas questões mencionadas, que este trabalho busca analisar que o processo de luta pelo o reconhecimento e a mobilização política das comunidades negras rurais quilombolas do Maranhão, que perpassou toda uma discussão sendo que o debate girou em torno da definição de quilombo que foi utilizada pelos legisladores do artigo 68 (ADCT), que se constituiu insuficientemente para garantir os direitos a todas as comunidades negras rurais, uma vez que essa definição não contemplou e não representou a diversidade das identidades coletivas existente entre as comunidades.

O debate gira em torno da definição de quilombo que foi utilizada pelos legisladores do artigo 68 (ADCT), que se constituiu insuficientemente para garantir os direitos a todas as comunidades negras rurais, uma vez que essa definição não contemplou e não representou a diversidade das identidades coletivas existente entre as comunidades.

Algumas críticas são realizadas em torno dessa categoria. Uma primeira crítica refere-se ao fato de que o conceito de quilombo utilizado, tivera como referência a concepção criada no período colonial. Essa leitura de quilombo concebia-o como um espaço isolado, sem civilidade e sem cultura<sup>1</sup>. Outra característica ainda no período colonial reside no fato de que esse conceito impossibilitou o direito dessas comunidades à garantia à posse de suas terras.

Assim, a interpretação que o artigo 68 faz acerca dos quilombos e suas reminiscências, foram voltadas às categorias ainda do início da história colonial do Brasil, isto é, enraizados em conceitos que não condizem com a própria realidade desses quilombos.

Foi necessária então, a luta pelo reconhecimento de seus direitos, lutas essas que partiram das próprias comunidades. As mobilizações das comunidades remanescentes de quilombo giraram em torno da luta pela garantia de suas terras, através de suas identidades

---

1 Com base no pensamento de Alfredo Wagner Berno de Almeida, que caracterizou a construção do conceito de quilombo histórico com base cinco características principais “1) A fuga; 2) uma quantidade mínima de fugidos; 3) o isolamento geográfico, em locais de difícil acesso e mais próximos de uma natureza selvagem do que da chamada civilização; 4) moradia habitual, referida no termo rancho; 5) consumo e capacidade de reprodução, simbolizados na imagem do pilão (ALMEIDA, 2002, p. 39).

coletivas<sup>2</sup>, ou seja, somente pela auto definição como grupo étnico com descendência negra escravizada, por suas territorialidades, sua trajetória histórica própria que foi marcada pelos traços da escravidão, por relações de parentesco estabelecidas entre os moradores e pela preservação e manutenção de seus costumes e tradições, implicações presentes nas interpretações do artigo 68 que proporcionou o direito à terra e conseqüentemente o acesso a demais direitos conquistados.

Mediante este contexto, é necessário enfatizarmos que foi a partir de fontes documentais e bibliográficas tradicionais e contemporâneas que trabalham a respeito da temática quilombo e seus conceitos, como por exemplo, teses, dissertações, monografias, artigos, documentações, fontes orais e fotografias que foi possível compreender toda a trajetória de luta pelo o reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombo.

A pesquisa se torna no âmbito da História Regional, como descreve o historiador Barros (2013, p.152) quando o historiador pretende pesquisar o seu objeto dentro dessa subdivisão, “ele mostra-se interessado em estudar diretamente uma região específica (...) ou as relações sociais que se estabelecem dentro deste espaço”.

Deste ponto, se ressalta também que os principais teóricos que proporcionaram o conhecimento sobre a temática foram GAIOSO (2014), Tempo de Cabaça: etnografia da história social de uma comunidade quilombola - MA, Almeida (2008), Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas; Fabiani (2008), Os novos quilombos: luta pela terra e a afirmação étnica no Brasil (1988-2008).

Com a discussão da temática e com a metodologia podemos apresentar o pronto primordial da pesquisa, descrevendo como as comunidades negras rurais quilombolas dialogaram com uma nova perspectiva, ou seja, a partir de suas territorialidades específicas que contemplaram as suas diversidades de ocupações de seus territórios, as suas relações com suas terras de uso comum e suas trajetórias históricas e culturas singulares proporcionou que as comunidades se organizassem politicamente para reivindicar os direitos.

## **2 | O CENÁRIO DA MOBILIZAÇÃO POLÍTICA DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS E O DESFECHO DA LUTA PELO O RECONHECIMENTO**

É necessário enfatizar que a trajetória histórica de luta das comunidades quilombolas perpassou todo o contexto de mobilização política com o debate que se travou (e que ainda se faz) diz respeito ao fato das interpretações do Artigo 68 ser realizadas em torno

---

2 A identidade coletiva sobre a discussão do sociólogo Klaus Eder se apresenta como a dinâmica exercida entre as relações sociais de um grupo em seu determinado espaço e tempo, no caso das comunidades remanescentes de quilombos estas relações estabeleceram por uma existência coletiva e pelo o pertencimento as suas terras que se vincularam com suas territorialidades específicas concluindo a conceituação com o pensamento do antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida.

de certa reminiscência, daquilo que teria permanecido de um período escravocrata, e posteriormente com a organização política das comunidades quilombolas através dos movimentos sociais como o Movimento Negro e as criações das entidades representativas<sup>3</sup>, se compreenderam que o reconhecimento das identidades coletivas deveria ser atrelado as suas territorialidades específicas.

A representação jurídica interpretou quilombo por aspectos limitados, não evidenciando que os quilombos estabeleceram diversas dinâmicas econômicas, sociais e culturais em cada período histórico. Os legisladores do dispositivo constitucional 68 utilizaram a conceituação de 1740, nos remetendo à problemática apontada por Fiabiani (2008, p. 14) de “insuficiência conceitual, prática, histórica e política do termo quilombo”. E essa representação também limitou os procedimentos e formas de organizações das comunidades remanescentes de quilombos, definindo-as como apenas “sobreviventes”. Assim, na perspectiva jurídica, os remanescentes de quilombos foram aqueles que se enquadravam as designações formais de quilombo, que apresentavam vestígios de um passado colonial.

E mesmo que o termo quilombo tenha sido referenciado no contexto histórico colonial pelos legisladores, o próprio sofreu o que se poderia chamar de ressemantização, ou seja, atrelando outros significados para este termo, que abarcaria outras situações reivindicadas pelo movimento negro que não se enquadrariam neste conceito de reminiscência.

Dentre essas situações podem-se destacar, no caso do Maranhão, situações conhecidas como “comunidades negras rurais” ou “terras de preto”, ou ainda “terras de santo”, “terras da pobreza”, situações sociais que se caracterizam pela forma específica de organização social em torno do território, compreende-se que essas situações sociais de luta pelo reconhecimento do território não estão separadas da identidade coletiva do grupo.

O reconhecimento jurídico de terras produziu novos sujeitos sociais que dialogavam com perspectivas diferentes da conceituação de Comunidades Remanescentes de Quilombo. A partir deste momento as comunidades negras rurais juntamente aos movimentos sociais, como o Movimento Negro e o Centro de Cultura Negra, se mobilizaram politicamente em torno de reivindicar direitos aos seus territórios tradicionalmente ocupados através “de suas territorialidades como garantia de sua reprodução física e social”, como argumenta GAIOSO:

Deste modo a partir das mobilizações políticas e ações coletivas, foram criadas as entidades de representação política, denominadas “comunidades negras rurais” ou “terras de preto”, autodenominação por parte dos indivíduos das comunidades, principalmente das comunidades do Maranhão, conseqüentemente passaram a ser representados como “comunidades

---

3 Como descrever a autora GAIOSO (2014), “Deste modo a partir das mobilizações políticas e ações coletivas, foram criadas as entidades de representação política, denominadas “comunidades negras rurais” ou “terras de preto”, autodenominação por parte dos indivíduos das comunidades, principalmente das comunidades do Maranhão, conseqüentemente passaram a ser representados como “comunidades negras rurais quilombolas” para dialogar com toda organização política.

negras rurais quilombolas” para dialogar com toda organização política [...]. (GAIOSO, 2014, p. 40)

Com a organização política e as entidades representativas, se compreenderam que o reconhecimento das identidades coletivas deveria ser atrelado as suas territorialidades específicas, ou seja, contemplando a diversidade de ocupações de seus territórios, as relações com suas “terras de uso comum”<sup>4</sup> que caracteriza como a apropriação coletiva dos recursos naturais.

Sobre a diversidade de ocupações de territórios, tem-se situações de ocupações especiais que são as “terras de preto”, “terras de santos”, “terras de heranças” (ALMEIDA, 2008. p.146) sendo que cada uma dessas designações possuiu situações peculiares do processo de ocupação da terra, que relacionam com a perspectiva das comunidades negras rurais maranhenses.

Como argumenta Almeida (2008, p. 146) as “terras de preto” dialogam com três domínios que correspondem aos territórios doados, adquiridos, entregues juridicamente ou não às famílias de ex-escravizados, os espaços de antigos quilombos com características dos períodos coloniais e imperiais; “terras de heranças” que foram tituladas para um determinado grupo e passadas de geração a geração, sendo partilhadas entre os membros; “terras de santo” referem-se às divisões de territórios pertencentes à Igreja Católica, que tiveram em estado de abandono, aos moradores dessas regiões e o último e já citado “as terras de heranças” que articulam com “terras de pretos”. Essas designações envolvem com o contexto de um reconhecimento jurídico.

Sobre a luta pelo acesso e manutenção do território, no Maranhão ocorreram mobilizações de movimentos sociais como o Movimento Negro e de entidades de representação e mediação, tais como Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN), Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos (SMDDH) que articulados com o Projeto Vida de Negro (PVN/CCN/SMDDH), realizou o mapeamento das designadas Comunidades Negras Rurais, anteriormente autodesignadas “terras de preto”, o levantamento das formas de uso e ocupações das suas terras, suas manifestações culturais, religiosidades e os seus relatos orais dos períodos antes e pós a abolição da escravidão (PVN, 1990, p. 5).

Como apresentou Ivan Rodrigues, membro da equipe do Projeto Vida de Negro, em um dos relatórios do projeto, as pesquisas realizadas identificaram várias “comunidades negras rurais” maranhense sem certos casos se encontravam com problemas fundiários, tendo o reconhecimento jurídico, como meio de solucionar estes problemas.

---

4 As terras de uso comum referem-se à apropriação coletiva e ou comunal dos recursos naturais, formas de vida considerada ultrapassadas e inexistente da estrutura fundiária brasileira, em face do projeto de nação que considerou a terra e os demais recursos naturais como bens mercantis apropriáveis individualmente, simbolizado na Lei de Terras de 1850 (SILVA, 1996; ALMEIDA, 2006).

O Projeto Vida de Negro é executado através da Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos-SMDDH e pelo Centro de Cultura Negra do Maranhão CCN, por já disporem das informações e laços de solidariedade com as chamadas “Terras de Preto” e terem realizado 04 (quatro) Encontros de Comunidades Negras Rurais: Quilombos e Terras de Preto no Maranhão. Desse modo o PVN pretende contribuir para uma melhor compreensão da questão agrária no Estado do Maranhão e no Brasil, e, posteriormente, uma intervenção jurídica naquelas áreas que se encontrarem com problemas fundiários, visando a legalização das terras onde moram os descendentes de escravos há mais de séculos (COSTA, 1995, p. 3).

A pesquisa do Projeto Vida de Negro realizou-se em três etapas: o mapeamento de todas as comunidades negras rurais do Maranhão, entre os anos 1988 a 1989; posteriormente temos o estudo de caso da comunidade negra de Frechal, no município de Mirinzal/MA. Assim, de acordo com os termos do dispositivo constitucional 68 da Constituição Federal de 1988, entre anos de 1990 a 1992, e, conseqüentemente, o levantamento histórico da região do Gurupy, região esta, que apresentou os quilombos do Maranhão dos séculos XVIII a XIX, e o estudo de caso também da comunidade Jamary dos Pretos no município de Turiaçu/MA nos anos 1922 a 1994. As pesquisas foram realizadas em cartórios de ofício, bibliotecas e em arquivos pela equipe de pesquisadores do CCN composta por militantes do movimento negro, professores e estudantes de universidades e advogados de entidades dos Direitos Humanos.

Essas formas de mobilização dos movimentos sociais juntamente as entidades de representação e como resultado o mapeamento de comunidades negras rurais e de identidades coletivas específicas a nível estadual, se articulou com outras experiências a nível nacional e como um primeiro resultado foi criada a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Quilombolas (CONAQ) (1995), que teve como objetivo mobilizar todas as comunidades do Brasil em torno do reconhecimento legal dos seus direitos específicos, isso aconteceu por meio da construção da categoria de identificação “comunidades negras rurais quilombolas”, que dialogou com os preceitos constitucionais do artigo 68 do ADCT.

A CONAQ foi criada em 1995 durante o “I Encontro Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas”, no Maranhão. Dois anos após, em 1997, foi criada a Associação das Comunidades Negras Rurais do Maranhão (ACONERUQ) no “V Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão”, com o intuito de representar as Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão. Seu trabalho fundamentou-se na luta pela garantia de regulamentação das terras das comunidades negras rurais do Maranhão.

Contudo nas décadas de 1980 e 1990, o movimento negro promoveu discussões sobre os direitos políticos, sociais e econômicas das comunidades negras rurais quilombolas<sup>5</sup>. Essas mobilizações políticas e de afirmação étnica garantiram a regulamentação de suas terras e implicação por demais direitos básicos como o acesso à saúde, educação,

5 Categoria de identificação que dialogou com os preceitos constitucionais do artigo 68 ADCT.

saneamento básico, a moradia dentre outros.

Mas somente nas décadas de 2000 que surgiram as leis e decretos que regulamentaram o acesso aos direitos conquistados e ampliados, neste momento as comunidades remanescentes quilombolas se denominam também como sujeitos de direitos ao acesso de políticas públicas. Por meios dessas leis e decretos<sup>6</sup>, que surgiram tanto os mecanismos de regulamentação das terras como o desenvolvimento e inclusão das suas atividades econômicas baseada em suas identidades culturais e os seus recursos naturais presentes em seus territórios e o direito à cidadania pelos seus critérios étnicos.

A Constituição Federal com os artigos 215 e 216, o direito à preservação de sua própria cultura; e o artigo 68 do ADCT, direito à propriedade das terras de comunidades remanescentes de quilombos, a Convenção 169 da OIT (Dec. 5051/2004) direito à autodeterminação de Povos e Comunidades Tradicionais, Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 Estatuto da Igualdade Racial, o Decreto nº 4.887, de 20 novembro de 2003 trata da regularização governamentais, Decreto nº 6040, de 7 de fevereiro de 2007 institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, Decreto nº 6261, de 20 de novembro de 2007, dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, Portaria Fundação Cultural Palmares nº 98 de 26 de novembro de 2007, institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares, também autodenominadas Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, dentre outras denominações congêneres, e Instrução Normativa INCRA nº 57, de 20 de outubro de 2009, de 20 de outubro de 2009 regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento e delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos (BRASIL, 2013, pág. 18).

Dessa forma, é necessário conservar os direitos das comunidades negras rurais quilombolas de modo a preservar sua cultura, seu patrimônio, seus costumes e sua herança, de acordo com as funcionalidades da lei, do qual manifesta respeito perante a patrimônio histórico e social dos nossos antepassados negros que permaneceram com seu legado no Brasil durante anos.

### 3 I CONCLUSÃO

O primeiro ponto a ser abordado é que o objetivo de analisar a trajetória histórica da luta pelo o reconhecimento das comunidades negras rurais quilombolas foi possível configurar a problemática da luta pela regulamentação fundiária das comunidades remanescentes de quilombo, no que concerne na mobilização e luta pela implementação do artigo 68 ADTC sendo que este artigo constitucional se apresenta como a principal lei que assegurar o direito a terras a comunidades remanescentes e que somente com as

---

6 São as leis que foram criadas a partir da mobilização das comunidades negras rurais quilombolas, tanto no âmbito da regulamentação de suas terras como também na garantia de direitos básicos como saneamento básico, saúde, educação entre outras garantias.

mobilizações políticas e a criação das entidades representativas que os remanescentes de quilombos tiveram a possibilidade de reivindicarem a posse de suas terras.

Sobre a problemática que adentramos sobre como as comunidades remanescentes de quilombo se organizaram para que garantissem a implementação do artigo 68 ADTC, que aconteceu por meio da ressemantização do termo conceito de quilombo utilizado na interpretação do artigo 68 e pela a organização política das comunidades com o intuito que a garantia de suas terras acontecem por suas identidades coletivas, e a entidade responsável por a articulação e organização das comunidades em nível nacional foi a Coordenação Nacional de Articulação Negras Rurais Quilombolas (CONAQ).

No Maranhão temos a mobilização e a organização das comunidades negras rurais através do Centro de Cultura Negra do Maranhão e os Movimentos Negros, que proporcionaram o surgimento das entidades estudam que organizaram politicamente as comunidades em torno de seu reconhecimento, conseqüentemente a Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, se constituiu como a entidade representativa do estado do Maranhão.

Dessa forma concluímos que a partir da organização política das comunidades negras rurais quilombolas do Maranhão, foi possível conquistar o direito as suas terras através suas identidades coletivas e as diferentes ocupações de territórios valorizando assim as diferentes manifestações das comunidades remanescentes de quilombo, é necessário enfatizar que com o reconhecimento territorial destas comunidades possibilitou também o acesso as políticas públicas como o acesso a educação, saúde, saneamento básico assim estes grupos étnicos deixam, em certo ponto, a invisibilidade e passaram a implicar como sujeitos de direitos .

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo W. B de. **Quilombos: sematologia face a novas identidades**. In SMDDH; CCN. (Org.) Frechal Terra de Preto: Quilombo reconhecido como Reserva Extrativista. São Luís, 1996 p. 11-19

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. de. **Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 6, n. 1, p. 9-32, 2004.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terras de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2. ed. Manaus: PGSCA-UFAM, 2006.

ALMEIDA, Desni Lopes. **O Campo e a Política: A participação do campesinato na política maranhense (1955-1979). Projetos, Leis, Repressão: As respostas do Estado e da Classe Dominante à mobilização do campesinato**. São Luís: UEMA, 2008.

ANDRADE, Manoel Correia de. **Lutas Camponesas no Nordeste**. São Paulo, Editora Ática, 1986.

ARAÚJO, Daisy Damasceno. **“Aê meu Pai Quilombo, eu também sou quilombola”**: O processo de construção identitária em Rio Grande-Maranhão. São Luís: UFMA, 2012.

ASSUNÇÃO, MatthiasRöhrig. **A memória do tempo de cativo no Maranhão**, Inglaterra, EssexUniversity, 2010.

BANDEIRA, Maria de Lourdes. **“Terras Negras: invisibilidade expropriadora”**. In.: LEITE, Ilka B. (Org.) **Textos e Debates - Terras e territórios de negros no Brasil**. NUER/UFSC, n. 2, 1991.

BARBOSA. **Ocupação de terras maranhenses, grandes projetos e planos de governo**, In: FERREIRA, Márcia Milena Galdez, FERRERAS, Norberto, ROCHA, Cristina Costa. (Org.) **Histórias Sociais do Trabalho: uso da terra, controle e resistência**, São Luís, Editora UEMA, 2015.

BARROS, José D' Assunção. **O campo da História: Especialidades e Abordagens**, Petrópolis-RJ, Vozes, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. DECRETO 4887/2003. D. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s.n.], 2003.

BRASIL. **Memorial territórios das comunidades quilombolas**, Brasília, UnB, 2017.

BRASIL. **Procedimento de certificação de comunidades quilombolas**, Brasília, 2007.

FIABIANI, Adelmir. **Os novos quilombos: luta pela terra e a afirmação étnica no Brasil (1988-2008)**. São Leopoldo: UNISINOS, 2008.

FIBANI, Adelmir. **Os quilombos contemporâneos maranhenses e a luta pela terra, Estudos Históricos**. São Paulo: UVR, 2009.

FLORENTINO, Manolo; **AMANTINO, Márcia. Uma morfologia dos quilombos nas Américas, séculos XVI-XIX**. História, Ciências, Saúde, Rio de Janeiro, v. 19, p. 259-297, 2012.

GAIOSO, Arydimar Vasconcelos. **TEMPO DA CABAÇA: etnografia da história social de uma comunidade quilombola-MA**. Comunidades negras rurais quilombolas e luta pelo reconhecimento. Salvador: UFBA, 2014.

GOMES, Ana Elizabeth Costa. **A Baía de Camamu e a Diáspora Africana: Vivências, Memórias e a Construção da Identidade Étnica em Porto do Campo**. A pesquisa. Camamu-BA: UFBA, 2008.

GONÇALVES, Rita de Cássia; LISBOA, Teresa Kleba. **Sobre o método da história oral em sua modalidade trajetórias de vida**. Florianópolis, 2007.

GUSMÃO, Neusa. **“A questão política das chamadas ‘terras de preto’”**. In.: LEITE, Ilka B. (Org.) **Textos e Debates - Terras e territórios de negros no Brasil**. NUER/UFSC, n. 2, 1991.

LIMA, Solimar; SANTOS, Daniely. **Movimento Quilombola do Piauí: participação e organização para além da terra.** Revista Eletrônica, fluminense, n. 1, p. 104-110, 2013.

MARQUES, Carlos Eduardo. **De quilombos a quilombolas notas sobre um processo histórico etnográfico.** Revista Antropologia, São Paulo, v. 52, n. 1, p. 340-374, 2009.

NETO, Roberval Amaral. **A questão fundiária no Maranhão: Implicações e desdobramentos da “Lei Sarney de Terras” na década de 1970.** Pinheiro: IFMA, 2017.

O'DWYER, Eliane Cantarino. **Quilombos: Identidade étnica e territorialidade.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SEPPPIR. **Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial-SEPPPIR.** Brasília. 2013.

SILVA, Simone Rezende da. **A trajetória do negro no Brasil e a territorialização quilombola.** Revista Nera, v. 14, n. 19, p. 73-89, 2011.

SILVESTRE, Sandro Dias. **Reconhecimento de propriedade definitiva dos remanescentes de comunidades quilombolas: Definição de critérios legais e questões controversas na doutrina.** Revista de Direito dos Monitores da UFF, Fluminense-RJ, n. 1, p. 1-27, 2010.

SOUSA, Igor Thiago da Silva. **Comunidades Quilombolas no Maranhão: A Aconeruaq e o Moquibomca cena política.** São Luís: UFMA, 2017.

SOUSA, José Reinaldo Miranda de. **Quilombos (palenques), terras de pretos: Identidades em construção.** Revista Brasileira do Caribe, São Luís, v. XI, n. 22, p. 33-57, 2011.

SOUZA, Bárbara Oliveira. **Aquilombar-se panorama histórico, identitário e político do movimento quilombola brasileiro.** Brasília: UNB, 2008.

VOGT, Gabriel Carvalho. **O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) como instrumento de reparação: território, identidade e políticas de reconhecimento. O social em questão.** São Paulo, v. XVII, n. 32, p. 151-164, 2014.

BRASIL. Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4886.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4886.htm)>. Acesso em: 25/11/2018.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm)>. Acesso em: 25/11/2018.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-010/2007/Decreto/D6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-010/2007/Decreto/D6040.htm)>. Acesso em: 25/11/2018.

BRASIL. Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/legis21.pdf>>. Acesso em: 25/11/2018.

**CERTIDÕES EXPEDIDAS ÀS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS.** Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/Lista-das-CRQs-Certificadas-Portaria-n%C2%B0-84-08-06-2015.pdf>>. Acesso em: 09/04/2018.

**LEVANTAMENTO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS.** Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro\\_unico/levantamento-de-comunidades-quilombolas.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro_unico/levantamento-de-comunidades-quilombolas.pdf)>. Acesso em: 01/01/2018.

**RELAÇÃO DE PROCESSOS ABERTOS.** Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/media/politica\\_fundiaria/Quilombolas/novas/processos\\_abertos.pdf](http://www.incra.gov.br/media/politica_fundiaria/Quilombolas/novas/processos_abertos.pdf)>. Acesso em: 31/07/2018.

# CAPÍTULO 10

## PAISAGENS CULTURAIS NAS TOADAS DO BUMBA MEU BOI NO MARANHÃO

*Data de aceite: 21/05/2021*

*Data da submissão: 08/03/2021*

### **Lucilea Ferreira Lopes Gonçalves**

Professora Doutora do Curso de Geografia da  
UEMASUL- Campus Imperatriz  
<http://lattes.cnpq.br/9206093186876120>

### **Domingos Bandeira Gonçalves**

Mestre em Gestão e Desenvolvimento  
Regional, professor do Curso de Pedagogia e  
Economia- FACIMP-, Wyden- Imperatriz  
<http://lattes.cnpq.br/5106885549825974>

**RESUMO:** O presente texto é uma apresentação de discussões do Bumba meu boi no Maranhão por meio das toadas. O objetivo é analisar paisagens culturais do Maranhão, contidas no Bumba meu boi no Maranhão, por meio das toadas dos grupos de Boi Rama Santa e Maioba. É digno de destaque que as paisagens culturais são compreendidas neste trabalho pelo viés geográfico cultural e humanista, que compreende a paisagem não somente como materialidade visível, mas também, como intangível. Os procedimentos da pesquisa foram revisões bibliográficas da geografia cultural e leituras e audição das letras das toadas. O Bumba meu boi no Maranhão é uma paisagem cultural e imaterial e possui elementos como: manifestações religiosas, linguagem, culinária, arte, folclore, música e artesanato -. Como parte dessas experiências, as toadas estão carregadas de elementos paisagísticos, pois expressam

sentimentos, sentidos e estética formadas na experiência dos brincantes com seus lugares de vida no Maranhão.

**PALAVRAS - CHAVE:** Paisagens Culturais. Toadas. Bumba meu boi.

### **CULTURAL LANDSCAPES IN TOADAS DO BUMBA MEU BOI IN MARANHÃO**

**ABSTRACT:** This text is a presentation of discussions of Bumba meu boi in Maranhão, through the tunes. The goal is to analyze cultural landscapes in Maranhão, contained in the Bumba meu boi in Maranhão, through the tunes of the groups of boi Rama Santa e Maioba. It is Worth mentioning that the cultural landscapes are understood on this paper as geographic, cultural and humanistic bias, which comprehend the landscape not as visible materiality, but also, as intangible. The research procedures were bibliographic reviews of cultural geography, and also, with readings and listening to the lyrics of the songs. Bumba meu boi in Maranhão is a cultural and immaterial landscape and has experiences such as: - religious manifestations, language, cuisine, art, folklore, music and handicrafts -. As part of these elements, the tunes are loaded with landscape elements, as they express feelings, senses and aesthetics formed in the experience of the players with their places of life in Maranhão.  
**KEYWORDS:** Cultural Landscapes. Tunes. Bumba meu boi.

## 1 | INTRODUÇÃO

As toadas do Bumba meu boi do Maranhão, carregam significados e sentidos sociais em versos de narrativas cotidianas na voz de seus cantadores. Assim sendo, expressam a natureza, amores e desamores, a política entre outros sentimentos. Constituem-se em espaços de paisagens culturais da cultura maranhense, bem como a memória musical desse povo. Nos grupos de Boi, as toadas são compostas e cantadas em geral pelo dono do Boi que é também seu cantador ou por cantadores. O cantador de toadas tem respeito e confiança diante da comunidade a que pertence o Boi, evidenciando sua importância no grupo.

O objetivo deste texto é analisar paisagens culturais do Maranhão, contidas no Bumba meu boi no Maranhão, por meio das toadas<sup>1</sup> dos grupos de Boi Rama Santa e Maioba, dos sotaques de costa de mão e matraca. É digno de destaque que as paisagens culturais são compreendidas neste trabalho pelo viés geográfico cultural e humanista, que compreende a paisagem não como materialidade visível, mas também como intangível. Conforme Dardel, (2011, p, 31), não como um “[...] um circuito fechado, mas um desdobramento”.

Os procedimentos da pesquisa foram cronologicamente, efetivados em: revisões bibliográficas da geografia cultural, geografia das festas e geografia humanista com aporte fenomenológico e também, com leituras e audição das letras das toadas. A pesquisa foi realizada durante o doutorado no Programa de Pós-Graduação em Geografia – Mestrado e Doutorado da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

## 2 | O BUMBA MEU BOI COMO OBJETO DE ESTUDO DA GEOGRAFIA CULTURAL HUMANISTA

A festa do Bumba meu boi apresenta elementos do conjunto cultural maranhense formado pelas manifestações religiosas, pela culinária, arte, folclore, música e artesanato. É uma festa rica em simbologia, sendo um encontro de homens, mulheres e crianças ao redor de uma armação que representa um Boi, para tocar, cantar, dançar e se emocionar.

Os estudos da geografia cultural voltam-se para a percepção dos indivíduos, para a subjetividade dos grupos sociais, buscando compreender o significado que os homens atribuem ao espaço. Nesse contexto, de acordo com Claval (1997), a geografia cultural moderna buscou:

[...] fazer do homem o centro de sua análise, com novas abordagens que constituem-se em três eixos igualmente necessários e complementares: Sensações e percepções (o homem apreende o mundo pelos sentidos); a cultura é estudada através da ótica da comunicação,(que é, pois, compreendida como uma criação coletiva) e a cultura é apreendida na perspectiva da construção de identidades ( insiste-se então no papel do indivíduo e nas dimensões simbólicas da vida coletiva) (CLAVAL, 1997, p. 92).

---

1 Canções do Bumba meu boi. Às vezes são feitas de improviso.

Ao inserir o estudo do Bumba meu boi no Maranhão na geografia cultural, possibilita-se uma discussão do conceito de cultura enquanto construção social e dinâmica, sendo sistema simbólico, composto de valores, crenças e estilos de vida compartilhados por diferentes grupos. Claval (2007, p.63) assevera:

A cultura é a soma dos componentes, dos saberes, das técnicas, dos conhecimentos e dos valores acumulados pelos indivíduos durante suas vidas e, em outra escala, pelo conjunto dos grupos de que fazem parte. A cultura é herança transmitida de uma geração a outra. Ela tem suas raízes num passado longínquo, que mergulha no território onde seus mortos são enterrados e onde seus deuses se manifestaram.

Como construção coletiva, a festa do Bumba meu boi apresenta aportes harmônicos com a geografia cultural, pois, conforme Almeida (2008, p. 50), “Uma das mais marcantes características da geografia cultural contemporânea é a percepção de que o conhecimento é múltiplo e situacional, de que existem muitas maneiras de ver e ler a paisagem.”

A geografia ao pesquisar as festas busca a experiência geográfica e festiva do lugar expressada pelas festas. Estudar o Bumba meu boi sob o aporte da Geografia Cultural - Humanista, com enfoque na fenomenologia, é estudá-lo como fenômeno. Conforme Franck (1986, p.30) “Fenômeno significa o que se mostra em si mesmo e essa determinação está no fundo de todas as outras acepções que a palavra fenômeno pode, ou pôde assumir”.

Conforme Holzer (2008, p. 142), a orientação humanista para a geografia, compreende:

[...] o objetivo do novo campo disciplinar não era se deter na exploração de um tema único, mas de fazer uma nova leitura de todos os temas geográficos, de construir o conhecimento científico, de modo crítico, procurando na filosofia um ponto de vista para a avaliação dos fenômenos humanos.

## **2.1 A festa do Bumba meu boi no Maranhão**

O Bumba meu boi do Maranhão ou Bumba boi ou brincadeira de Boi ou simplesmente, Boi, como é conhecido no Maranhão é um Complexo Cultural conforme o (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2011), da cultura popular brasileira e, em 2019 foi aprovado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) para integrar a lista internacional de Patrimônio Cultural e Internacional da Humanidade. Neste texto, usaremos os termos Bumba meu boi e Boi. De acordo com esse documento, essa brincadeira, considerada celebração, tem diversos elementos centrais e estruturantes no qual se destacam: o Boi, a festa, os rituais, a devoção aos santos - Antônio, São João, São Pedro e São Marçal-, a música, a dança, o teatro, o artesanato, as personagens, os instrumentos, os diversificados estilos de brincar o Boi e o caráter lúdico.

A festa do Boi é considerada de longo calendário com várias etapas de um ciclo que

inicia com reuniões estratégicas para assegurar recursos, a apresentação do homenageado e a escolha das toadas. A culminância da festa acontece no mês de junho, mas estende-se até setembro ou outubro. Assim, os Bois estão classificados, tanto pelos grupos como pelas entidades (associações, mídia, governo municipal e estadual) que organizam as apresentações, por “estilos” ou “sotaques” de:

**Zabumba ou de Guimarães** desenvolveu-se na região do Litoral Ocidental maranhense nos municípios de Guimarães e Cururupu, mais especificamente nas comunidades negras. O som característico desse sotaque (lento e socado) é produzido por grandes tambores ou tantãs (as zabumbas), maracás e uma espécie de tamborim tocado com a mão. Possui uma composição conhecida como rajado que é formado por homens que fecham a brincadeira em forma de círculo e, assim, chamam a atenção pelos grandes e pesados chapéus de fitas coloridas. Seus brincantes usam roupas com golas e saíotes de veludo preto bordado com miçangas e canutilhos. A figura do boi é menor do que as do sotaque de orquestra e matraca, sendo seu “couro” todo bordado com miçangas e canutilhos. É o mais antigo dos sotaques.

**Costa de mão ou de Cururupu** localizado no município de Cururupu, no Litoral Ocidental do Maranhão produz som com caixa, maracá e pandeiro, que é pendurado com auxílio de fio no pescoço, para facilitar a batida de costa de mão. Os homens usam bermudões de veludo bordados, com meias até a altura do joelho e chapéus afunilados e enfeitados com fitas coloridas e grinaldas de flores. As mulheres, com exceção das índias, usam saias bordadas.

**Matraca ou da Ilha** por ser predominante na Ilha de São Luís. Tem um som estridente produzido pelas batidas uma contra a outra das matracas (feitas de madeira de diferentes tamanhos) e pandeirões (arcos de madeira cobertos com pele de animais ou industrializados). São destaques, nesse grupo, os caboclos de pena que usam grandes coroas confeccionadas com penas de ema; pai Francisco usa um facão feito de madeira e a burrinha feita de buriti, coberta com veludo bordado e uma grande barra de pano estampado com um buraco ao centro, a fim de possibilitar a entrada de um brincante. Outro personagem do boi de Matraca é o tapuia que junto com os caboclos de pena formam o cordão de rajados e dançam um forte bailado. Os mais famosos na Ilha são o boi da Maioba, de Maracanã e o de São José de Ribamar.

**Orquestra** originou-se na região do rio Munim, onde se encontram as comunidades do Boi de Morros e de Aixá, porém um grande número de brincadeiras desse sotaque existe na Ilha de São Luís e região circunvizinha. Com um som alegre produzido por banda de instrumento de sopro e corda (piston, saxofone, clarinete, banjo e bumbo), suas indumentárias têm uma grande variedade de cores. Dessa forma, os brincantes que formam o cordão de pessoas usam peitinho (espécie de babador) e saíote bordados, além de chapéu com fitas e maracás. Com danças coreografadas e bailado alegre, realizadas por pessoas vestidas como índias e índios, juntamente com os demais brincantes, tal

sotaque possui um forte apelo popular nos festejos juninos.

**Baixada ou de Pindaré** predominante na Baixada Maranhense, tem como marcas principais os instrumentos percussivos como tambor-onça, caixas, pandeiros, maracás e pequenas matracas. Seus personagens são os rajados, os cazumbas, as índias, o amo e os vaqueiros. Peitorais e saiotes bordados enfeitam as indumentárias dos vaqueiros que usam calça e camisa de cetim de manga longa. Os rajados usam chapéu alargado na aba frontal dobrada para cima, bordada e adornada com penas de ema. Longas fitas coloridas são fixadas ao chapéu, pendendo para trás. Os cazumbas, também chamados cazumbás, utilizam máscaras em formato animalesco e túnicas longas bordadas ou pintadas.

### **3 | GEOGRAFIA DAS PAISAGENS NAS FESTAS DO BUMBA MEU BOI NO MARANHÃO**

Na Geografia, o conceito de paisagem está associada à evolução do pensamento da própria ciência. O Geógrafo Carl Sauer (1998), representante da geografia cultural clássica, discutiu a paisagem em um caráter morfológico tanto no aspecto natural como humano. Debateu a paisagem e a cultura associada à materialidade e aos artefatos.

Nas afirmações de Cosgrove (1998, p. 101), sobre paisagem na geografia cultural, têm-se abordagens para uma geografia cultural mais moderna “que move-se teoricamente” e discute: cultura e consciência, cultura e natureza e cultura e poder. A exposição do autor em destaque vai além da materialidade e entra, de maneira sensível, no campo das formas simbólicas.

Berque (1998, p. 85) contribui com o entendimento de que a paisagem “existe, em primeiro lugar, na sua *relação* com o sujeito coletivo: a sociedade que a produziu, que a transforma em função de uma certa lógica”. E que, ao “procurar definir essa lógica”, a geografia cultural tenta compreender o sentido da sociedade.

Ainda, em relação ao conceito de paisagem, Claval (2007, p. 420-421) compreende:

Não há compreensão possível das formas de organização do espaço contemporâneo e das formas de organização do espaço contemporâneos e das tensões que lhes afetam sem levar em consideração os dinamos culturais. Eles explicam a nova atenção dedicada à preservação das lembranças do passado e a conservação das paisagens.

Essa afirmação deixa clara a ação do homem nas transformações da paisagem, são seus sistemas culturais mais do que os elementos físicos da paisagem que atuam e estão materializados na paisagem. Em uma abordagem sobre objetos que marcam a paisagem sonora do Bumba meu boi (a matraca, o pandeiro, a zabumba e a matraca), busca-se a discussão de Cosgrove (1998, p. 102) sobre cultura e natureza, na qual afirma que “qualquer intervenção humana na natureza envolve sua transformação em cultura, apesar de essa transformação poder não estar sempre visível, especialmente para um

estranho”. A madeira de uma árvore e o couro de um boi transformados em instrumentos tornaram-se objetos da paisagem sonora do Bumba meu boi do Maranhão, pois “[...] foi-lhe atribuído um significado”.

Nessa perspectiva, Cosgrove (1998, p. 103), também considera que “revelar os significados na paisagem cultural exige a habilidade imaginativa de entrar no mundo dos outros de maneira autoconsciente e, então *re-presentar* essa paisagem num nível no qual seus significados possam ser expostos e refletidos”.

Kozel, (2012, p.69), igualmente, corrobora com essa compreensão de paisagem vinculada à abordagem emocional, quando discute sobre natureza, paisagem e representação; apoiada em Andreotti (2005), entende [...] “que a percepção não se limita ao sentido da visão, o estudo da paisagem na abordagem cultural da Geografia propõe ir além dos aspectos visuais, considerando toda a sua dimensão subjetiva; desvendar a “alma do lugar.”. Andreotti (2012, p.9, 11) em discussão sobre o senso ético e estético da paisagem, a autora em questão expõe que: - “O símbolo é o prólogo intuitivo do problema que se quer enfrentar e resolver.” Vale dizer que representa o imaginário que influenciará o equilíbrio do juízo, do elemento estético e epifânico que contêm em si, tudo escrito, o significado da paisagem.” É eurritmia que “[...] significa também encontrar na interpretação da paisagem o motivo de confiança, de correspondência à própria imaginação, em conformidade às abordagens derivadas de símbolos”.

Beringuier (1991 *apud* ALMEIDA, 2018, p. 161) se refere a paisagens culturais como: “A paisagem cultural é um objeto concreto, material, físico e factual percebido pelos sujeitos por meio dos cinco sentidos. Dessa forma, este objeto é assimilado afetiva e culturalmente pelos homens. A paisagem cultural é assim, a imagem sensorial, afetiva, simbólica e material dos territórios”.

### **3.2 Paisagens Culturais nas toadas do Bumba meu boi Rama Santa e Boi da Maioba**

A justificativa para pesquisar o sotaque Costa de mão, pelo Boi Rama Santa, deve-se à ausência de análises acadêmicas, por ser um dos sotaques mais antigos do Maranhão, quanto à escolha do sotaque de Matraca ou da Ilha, deve-se ao fato de representar São Luís e seu entorno, espaço que concentra todos os sotaques do Maranhão. No que se refere ao Boi da Maioba, a escolha é pelo motivo oposto, pois foi o que mais encontramos trabalhos acadêmicos em diferentes áreas e, por ser esse Boi o mais famoso, o que atrai maior público e de mais visibilidade entre os do sotaque de matraca no Maranhão.

As toadas do Bumba meu boi do Maranhão carregam significados e sentido do mundo vivido dos seus cantadores, autores e brincantes. Expressam natureza, política, amores e desamores. As toadas embalam as apresentações que compreendem o **guarnecer**, quando o amo do Boi chama o grupo para começar a apresentação, o **lá vai**, o aviso de que a brincadeira está se dirigindo ao local da apresentação; a **licença**, que é a

permissão para que o grupo se apresente ao público; **a saudação**, quando são cantadas toadas de louvação ao dono da casa e ao Boi; **o urrou**, a celebração da alegria de todos pelo restabelecimento do Boi depois de ter sido sacrificado e a **despedida**, quando a apresentação é encerrada. Para cada parte da festa do Boi tem uma toada, conforme apresentamos:

Se não existisse o Sol como seria pra terra se aquecer,

Se não existisse o mar,

Como seria pra natureza sobreviver,

Se não existisse o luar, o homem viveria na escuridão,

Mas como existe, tudo isso meu povo.

Eu vou guarnicê o meu batalhão de novo.

(Toada Se não Existisse o Sol, Boi da Maioba, 2005)

Lá Vai Boi da Maioba

Minha Trincheira está formada

Na sombra da noite

Ou na luz do dia

O meu Touro é brabo

E eu dou Show de cantoria

(Toada Lá Vai, Boi da Maioba, 2012)

Querida eu recebi o seu convite

De uma forma ou de outra estou aqui para te atender

Porque todo o meu contrato é sério

Se Deus quiser eu duvido eu não me comparecer

Só que houve o motivo da demora

Que eu mesmo faço questão de explicar  
É que o gado pasta longe  
Fica difícil pro meu vaqueiro apanhar  
Mesmo assim eles fizeram o sacrifício  
Meu pedido é uma ordem, ninguém pode negar  
Eu também faço tudo por você  
Na medida do possível é para te agradar  
Pode avisar suas convidadas  
Que o show está começando  
O Boi acabou de chegar  
Quando meu Boi chega no terreiro  
Brincando com elegância fazendo e acontecendo  
Querida então aceita meu convite  
Pra nos fazer companhia e apanhar sereno  
(Toada Cheguei, Boi Rama Santa, 2015)

As toadas manifestam-se por meio de poesias que refletem sonho, encanto, desencanto, respeito à natureza, devoção, valentia, sincretismo religioso, entre outros sentimentos. Convém anotar que as toadas são canções, portanto, trazem melodia e voz. A voz é a do Amo que, com o apito e o maracá, comanda o Boi. Criar, cantar, responsabilizar-se com o batalhão essa é a função do Amo.

Todo ano nesse tempo eu venho aqui/  
Trago uma brincadeira de um sotaque diferente  
Vale a pena apreciar/ nossa cultura, nosso luxo e nossa gente  
Trago um batalhão de respeito/ que brinca muito e faz evolução  
Nosso instrumento de percussão batido sempre com a costa da mão/

É a nossa sonorização/pra fazer parte da festa de São João/

Hoje é só festa/ Se vocês vão/ eu também vou

Parabéns pra São Luís do Maranhão/ porque tu és/ a mais maravilhosa Ilha do amor.

Toada Sotaque Diferente

(Boi Rama Santa )

Pra conhecer o bumba-boi de São João

Visite as fortalezas

Da Ilha do Maranhão

Que você vai ver nos cantadores

Um modesto cidadão

Que se sacode como as folhas das palmeiras

Que se balança como as ondas do mar

Toada Brincando na madrugada

(Boi da Maioba)

Em grande parte das toadas do Bumba meu boi, o conceito de paisagem em forma de texto se faz presente. As paisagens são evidenciadas nos sentimentos topofílicos e nas metáforas encontradas nos versos das toadas. São espaços de desabafo, emoção, e descrição dos lugares do Boi.

Será que ninguém faz alguma coisa

Para que a sociedade viva com mais esperança

Nós estamos por conta da violência

Que mata nossas crianças

Cadê nossa segurança

Socorro até pelo amor de Deus!

Por favor, nos mande a paz, a educação e a saúde

E mais educação para nossos jovens

Para que no futuro tenha uma boa juventude.

(Toada de apresentação, Boi Rama Santa,2014)

Eu já vou

Saindo devagar

Vou levando meu batalhão

Já brinquei no seu terreiro

Satisfaz o seu desejo

Consolei teu coração

Maioba está em festa com o povão

Brincando, dançando, pedindo bis

Pelos 400 anos que completou minha São Luís.

(Toada de despedida, Boi da Maioba,2012)

Convém anotar que as toadas são canções, portanto, trazem melodia e voz. A voz é a do Amo que, com o apito e o maracá, comanda o Boi. Criar, cantar, responsabilizar-se com o batalhão essa é a função do Amo. Na Geografia, as percepções ganham espaço no estudo das paisagens sonoras. Em seus estudos sobre essa temática, Torres (2010, p. 47) expõe:

A música, enquanto elemento que integra a paisagem sonora pode retratar o lugar onde foi produzida, pelas sonoridades peculiares dos instrumentos musicais, ou ainda pelas falas e sotaques nela empregada, diretamente relacionadas à cultura e à história do seu povo.

A musicalidade do Bumba meu boi se insere nesse contexto, pois, apesar de ter um caráter itinerante no período de apresentação, a execução de uma toada dos diferentes sotaques em qualquer lugar, tem, a partir dos instrumentos usados, a capacidade de identificar lugares. O ouvinte, que já possui internamente essa paisagem sonora, expressa sentimento com o sotaque, pois esse sotaque lhe conduz a lugares próprios, nos quais o sentimento de pertencimento aflora. Dessa forma, o toque do pandeiro e da matraca invadem seus ouvidos, seu corpo, projetando valores, sentidos e significados.

## 4 | CONCLUSÃO

O objetivo deste texto foi analisar paisagens culturais do Maranhão, contidas nas toadas do Bumba meu boi no Maranhão. Apoiada nas leituras da geografia cultural e humanista concluímos, que os aportes teóricos apresentados, corroboram para a compreensão de paisagem como experiência da vida, que não é algo dos sentidos da visão, mas de todos os sentidos. Assim, a paisagem é resultante das relações que as pessoas possuem com o lugar, com base dos acontecimentos da vida em particular de cada um.

O Bumba meu boi no Maranhão é uma paisagem cultural e imaterial que possui vários elementos como:- manifestações religiosas, linguagem, culinária, arte, folclore, música e artesanato -. Como parte desses elementos, as toadas estão carregadas de elementos paisagísticos, pois expressam sentimentos, valores, sentidos e estética formadas na experiência dos brincantes com seus lugares de vida no Maranhão.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Geralda. Aportes Teóricos e os Percursos Epistemológicos da Geografia Cultural. **Geonordeste**. Ano 1, n.1, p. 31-52, Jul. 2008. Sergipe.

\_\_\_\_\_. **Geografia Cultural: um modo de ver**. Goiânia: Gráfica UFG, 2018.

ANDREOTTI, Giuliana. O Senso Ético e Estético da Paisagem. **RA'EGA**. UFPR v. 24, p. 05-17. 2012. Disponível em: [www.geografia.ufpr.br/raega](http://www.geografia.ufpr.br/raega). Acesso em: 31 out. 2012.

BERQUE, Augustin. Paisagem Marca, Paisagem- Matriz: Elementos da Problemática para uma Geografia Cultural. In: CORRÊA Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny. (org.). **Paisagem, tempo e cultura**. EDUERJ: Rio de Janeiro, 1998. p. 84- 91.

CLAVAL, Paul. As Abordagens da Geografia Cultural. *In*: CASTRO, Iná Elias de, GOMES, Paulo César da Costa, CORRÊA, Roberto Lobato (org.). **Explorações Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

\_\_\_\_\_. **Geografia cultural**. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 2007.

COSGROVE, Denis. A Geografia Está em Toda Parte: Cultura e Simbolismo nas Paisagens Humanas. *In*: CORRÊA Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny. (org.). **Paisagem, tempo e cultura**. Rio de Janeiro. EDUERJ: 1998. p. 92- 123.

DARDEL, Eric. **O Homem e a terra**: natureza da realidade geográfica (Primeira edição 1952); Tradução Werther Holzer. São Paulo: Perspectiva, 2011.

HOLZER, Werther. **Geografia humanista**: Espaço e Cultura, UERJ, RJ, Edição comemorativa, 1993-2008, p.137-147.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Complexo Cultural do Bumba meu boi do Maranhão**: dossiê do registro como Patrimônio Cultural do Brasil. São Luís: Iphan/MA, 2011.

KOZEL, Salete. Geopoética das paisagens: olhar, sentir e ouvir a “natureza”. **Caderno de Geografia**, v.22, n.37, p. 65- 78, 2012. Disponível em: [periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/download](http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/download). Acesso em: 31. out. 2012.

TORRES, Marcos Alberto. Da Paisagem Sonora à Produção Musical: Contribuições geográficas para o estudo da paisagem. **Revista Geografar**, v. 5, n.1, p. 46-60, jan.jun. 2010. Disponível em: [www.ser.ufpr.br/geografar](http://www.ser.ufpr.br/geografar). Aceso em: 2 mar. 2021.

## A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS E SEU IMPACTO NOS NEGÓCIOS DE PEQUENO PORTE EM ALAGOAS: DESIGUALDADES REVELADAS E A NECESSIDADE DE APOIO INSTITUCIONAL

*Data de aceite: 21/05/2021*

**Laudeny Fábio Barbosa Leão**

Economista, Doutorando, UV/ES  
<http://lattes.cnpq.br/6031651695924694>

**RESUMO:** O presente artigo apresenta as dificuldades e desigualdades enfrentadas pelas pequenas empresas em seus mercados de atuação e seu nível de vulnerabilidade frente a ameaças como a da atual crise do Coronavírus. Em que pese os diversos trabalhos relativos ao tema, identificamos lacunas quanto a políticas de promoção do emprego e de tecnologias por parte destes pequenos negócios. O propósito do artigo é mostrar as fragilidades desses negócios e também as alternativas de incremento da produtividade, caso contem com apoio institucional e creditício. Utilizamos entrevistas em profundidade para colher informações das empresas e verificamos que grande parte delas conseguiu sobreviver à atual crise, com o mínimo de demissões, com aumento de faturamento e ampliação de mercado.

**PALAVRAS - CHAVE:** Pequenos negócios. Desigualdades. Crédito.

**ABSTRACT:** This article presents the difficulties and inequalities faced by small companies in their markets and their level of vulnerability in the face of threats such as the current Coronavirus crisis. In spite of the different works related to the theme, we identified gaps regarding policies for

promoting employment and technologies by these small businesses. The purpose of the article is to show the weaknesses of these businesses and also the alternatives for increasing productivity, if they have institutional and credit support. We used in-depth interviews to gather information from companies and found that a large part of them managed to survive the current crisis, with a minimum of layoffs, with increased sales and market expansion.

**KEYWORDS:** Small Business. Inequalities. Credit.

### 1 | INTRODUÇÃO

A declaração da situação de pandemia pela OMS (Organização Mundial de Saúde) relacionada ao novo Coronavírus (que disseminou a doença Covid-19) provocou uma onda de crises em vários aspectos da sociedade, causando sérias desordens ao redor do mundo. O afastamento social e a paralisação total das atividades econômicas provocaram uma crise de dupla características, afetando a oferta e a demanda. A paralisação ou a drástica redução da produção gerou uma grande crise de oferta e o afastamento social com a situação de quarentena da população provocou a crise na demanda, uma vez que os consumidores estavam impossibilitados de adquirir produtos e serviços.

Para entender como a crise estava afetando as empresas, em especial os pequenos negócios, o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio

às Micro e Pequenas Empresas) realizou uma série de pesquisas para gerar conhecimento e construir alternativas para minimizar os impactos da pandemia para seus clientes e demais partes interessadas. A presente pesquisa tem o objetivo de apurar junto aos pequenos negócios em todo território nacional, suas principais iniciativas para enfrentarem o atual momento de crise e enquanto perdurarem as restrições de natureza médico-sanitárias que impactem diretamente os fluxos econômicos regulares de interesse direto desse universo.

O presente artigo objetiva portanto apresentar os resultados da pesquisa realizada junto aos pequenos negócios alagoanos e expor suas dificuldades principais e a desigualdade que as mesmas enfrentam em seus mercados. Além desta introdução, o artigo apresenta a metodologia e os principais números coletados. A próxima seção apresenta a fundamentação teórica e a problematização do tema na economia. Posteriormente, teremos as discussões dos resultados da pesquisa, com relatos das empresas dos três segmentos trabalhados, nas três fases relatadas. Por fim, temos a conclusão com as principais questões levantadas e o encaminhamento de propostas de ação para a modificação da situação identificada.

## **2 I METODOLOGIA E DISCUSSÕES DE RESULTADOS**

A pesquisa foi realizada em todo o território nacional, e cada unidade do Sebrae decidiu os setores e porte das empresas a serem acompanhadas. Foram utilizadas as técnicas de Entrevistas em Profundidade – EP com cada um dos empresários, todas à distância, via telefone e plataforma de reuniões teams. O roteiro de perguntas foi o mesmo para todos os entrevistados, em todas as etapas da pesquisa, com a promoção de ajustes e atualizações para as etapas seguintes da pesquisa.

Cada unidade da federação entrevistou, no mínimo, 6 (seis) empresas ou realizou um grupo de discussão (com 6 a 10 empresários). A pesquisa ocorreu em três etapas distintas (primeira etapa: abril/maio; segunda etapa: maio/junho; terceira etapa: junho/julho - com um intervalo mínimo de 40 dias), sempre interagindo com os mesmos respondentes desde o início da pesquisa.

### **2.1 Números Gerais**

No total, 18 estados participaram da pesquisa, com um total inicial de 369. Ao final da pesquisa, foi contabilizado um total de 322 empresas, com o fechamento de 47 unidades produtivas. Sobre o tempo de vida das empresas, 100 delas existiam até 05 anos, 66 empresas estavam entre 5 e 10 anos, 132 empresas existiam há mais de 10 anos e 24 não informaram seu tempo de vida. Com relação ao porte, 54% eram microempresas; 30% empresas de pequeno porte e 16% eram microempresas individuais.

Cada um dos estados optaram por um dos onze segmentos a seguir, com seus respectivos quantitativos de empresas: Beleza (54 empresas); Moda (65 empresas); Serviços de alimentação (89 empresas); Comércio varejista (31 empresas); Oficinas e

peças automotivas (10 empresas); Construção civil (11 empresas); Turismo (42 empresas); Energia (06 empresas); Economia Digital (08 empresas); Educação (05 empresas); Saúde e Bem-Estar (04 empresas).

Em Alagoas a pesquisa foi realizada com empresários de três setores diferentes (moda; alimentação e beleza), com seis empresas por segmento, totalizando 18 empresas pesquisadas. Ao final da pesquisa, apenas 01 empresa fechou suas atividades e outra mudou de ramo - ambas do segmento de beleza.

### 3 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Durante a pandemia tivemos uma forte retração da economia do país e do mundo no ano de 2020. Segundo dados do IBGE, o país perdeu aproximadamente 716.000 empresas durante a pandemia da Covid-19. Destas empresas, cerca de 522.000 empresas fechadas foram negócios de pequeno porte. Segundo dados do Banco Central (BC), a retração do PIB para o ano de 2020 foi projetada em -6,4%, enquanto que o Banco do Nordeste (BNB) projetou uma queda de até -8,1% para a economia da região Nordeste. A principal fonte de receita para o Estado de Alagoas também sofreu grande queda neste período. O Estado saiu de uma arrecadação de aproximadamente R\$ 413 milhões em janeiro, para R\$ 298 milhões em junho, com o ponto mais baixo tendo ocorrido no mês de maio, quanto a arrecadação de ICMS chegou a R\$ 256 milhões.

O que amenizou um pouco a crise foi a atuação do governo e do Congresso Nacional com a criação de várias alternativas para conter os danos na economia do país. Os instrumentos de defesa da renda das famílias, do emprego dos trabalhadores e do crédito para as empresas aliviaram a gravidade da situação e se mostraram muito eficientes principalmente em economias periféricas. Os números do período refletem o tamanho da ajuda em Alagoas: Auxílio Emergencial (R\$ 770 milhões); previdência e benefício de prestação continuada (R\$ 740 milhões); seguro-desemprego (R\$ 27 milhões). Sem estes recursos não seria possível passar pelos piores momentos da crise sem uma agitação social forte.

No entanto, mesmo com a ajuda no lado social o país ainda amarga um nível de desemprego da ordem de aproximadamente 17% da sua força de trabalho e um baixo percentual de acesso a crédito por parte dos negócios de pequeno porte. De toda a demanda de crédito estimada para as empresas (algo em torno de R\$ 472 bilhões, segundo dados da FGV), os dados do Ministério da Economia informam que foram liberados R\$ 47 bilhões para o total das empresas na economia. Segundo pesquisas do Sebrae e da FGV, o percentual de empresas que procuraram os bancos no início da pandemia era de apenas 30% do total de empresas no mercado e no mês de junho. O país ainda não havia se recuperado da crise econômica de 2015 quando uma grande quantidade de trabalhadores perdeu seus empregos e foram empurrados para setores informais da economia ou para as

empresas individuais, ou ainda para trabalhos onde a própria pessoa é seu patrão, gerando o fenômeno da “uberização” da economia.

A preocupação que se coloca com todos estes fatores é de uma modificação estrutural da composição do trabalho e do capital, com uma tendência de desequilíbrio pró-capital. Este fato se torna mais grave no momento de enfraquecimento dos sindicatos ao redor do mundo e a conseqüente perda de poder nas negociações por parte dos trabalhadores (PIKETTY, 2015).

As empresas de pequeno porte, com as características de empresa “um a um” também estão expostas às desigualdades do atual mercado de trabalho e capital - que, por sua vez, já está impactado pelos efeitos das transformações da economia digital. As escolhas do modo de produção com decisões pró-tecnologia, são perigosas para países periféricos. Esses países ainda não conseguiram resolver suas equações de baixo desenvolvimento, com: baixo nível de qualificação técnica, elevado analfabetismo, baixa articulação entre os elos produtivos e também baixa articulação institucional entre seus agentes econômicos, como o governo, os bancos e instituições de pesquisa (ATKINSON, 2015).

A atuação do Estado na economia passa a ser demandada não apenas para equilibrar os pratos da concorrência empresarial, mas antes para criar mercados e induzir o crescimento econômico pela via do crédito, das reformas tributárias e também pela promoção de inovações(MAZZUCATO, 2014). O efeito multiplicador e a criação de complexidades econômicas (ARTHUR, 2015) de tais ações representam a geração de empregos e a ampliação de novas fronteiras tecnológicas, com empresas robustas que possam vir a competir no cenário internacional. Esta concorrência se pautará, portanto, em ganhos de produtividade que somente são alcançados com mais investimentos e não com restrições orçamentárias e de acesso a crédito para investimento.

## **4 | RESULTADOS ALCANÇADOS**

A pesquisa se desenrolou em três períodos específicos, com 18 empresas de 03 segmentos econômicos distintos. Em cada uma das etapas, buscou-se entender como as empresárias estavam se saindo em termos de tomadas de decisão nas áreas de cuidados com a saúde, economia, planejamento empresarial, finanças e acesso a crédito e perspectivas quanto ao futuro pós-pandemia. A seguir, teremos um relato de cada uma das etapas relativas a cada segmento específico, de modo que se tenha uma clareza de cada segmento, suas dificuldades e alternativas.

### **4.2 O Segmento da Beleza - Primeira Etapa (Abril - Maio)**

Trata-se de um grupo de 06 empresas MEI (microempresas individuais) de salão de beleza. O segmento de salão de beleza em Alagoas tem a característica de porte em

sua maioria MEI. São empresas com apenas 01 funcionário (a própria dona), mas que já estão no mercado há muito tempo: neste grupo as empresas têm de 03 a 20 anos de existência. Apresentam grande potencial de crescimento, caso contem com apoio em gestão de negócios e disponibilidade de crédito sob medida, barato e de longo prazo de pagamento. Ao mesmo tempo em que se apresentam como empresas estáveis e de longo tempo de vida, são muito frágeis: foram o primeiro grupo a fechar as portas e será um dos últimos a retornar com suas atividades.

É um grupo bastante homogêneo em suas respostas, o que resulta daí também uma boa sinalização para as entidades de apoio: é possível pensar em alternativas genéricas para o segmento como um todo. Todas responderam que seu principal problema de curtíssimo prazo é o fato de estarem com as portas fechadas e, portanto, estarem sem faturamento algum. A redução média de faturamento desses negócios foi de 80%, levando em conta a situação de normalidade pré-crise.

Seus clientes conseguiram fazer em casa os mesmos serviços que fariam em seus estabelecimentos. Cortes de cabelo, pintura de unhas, tinturas e outros serviços, foram adaptados, o que tem evitado inclusive o atendimento na casa da cliente. Para estes e outros casos, todos os procedimentos padrões de saúde foram utilizados: máscaras; álcool 70 e álcool gel; desinfecção de todos os equipamentos.

As empresas não tinham nenhuma reserva acumulada para ultrapassar esta crise e nem para suportar durante muito tempo a situação de inexistência de faturamento. Este segmento é mais sensível que outros, de modo que não suportaram mais que duas semanas de portas fechadas. Por isso, buscaram renegociar seus boletos com fornecedores desde o início da crise. Estão com grandes dificuldades em cobrir seus custos fixos, especialmente: água; luz e aluguel das salas.

A representatividade das empresas de beleza se dá principalmente pelas associações comerciais e pelo Sebrae. Os empresários afirmaram que as entidades de apoio ajudaram com a realização de reuniões semanais, forneceram informações tributárias, cursos à distância e consultorias virtuais com hora marcada. Porém, externaram um sentimento de que poderiam ter uma participação mais firme na defesa de seus negócios, como ações como: a negociação junto ao governo para pressionar pela abertura dos seus negócios; a negociação junto aos bancos para acesso mais facilitado ao crédito; a negociação com fornecedores para parcelamento dos boletos.

Quanto ao apoio do governo federal, informaram que buscaram a ajuda de R\$ 600,00 - apenas algumas conseguiram. Mas, não desejam contrair empréstimos com a incerteza de abertura dos seus negócios. Outra dificuldade é o acesso ao crédito nos bancos: por serem MEI (micro empresas individuais) muitas vezes não são nem atendidas pelos bancos. Reclamaram muito de instituições como a CEF (Caixa Econômica Federal) e relataram que conseguiram empréstimo na Agência de Fomento Estadual, mas que o valor foi muito pequeno - apenas R\$ 5.000,00.

#### *4.2.1 O Segmento da Beleza - Segunda Etapa (Maio - Junho)*

Das seis empresas MEIs pesquisadas, uma delas encerrou suas atividades e outra está prestes e trilhar o mesmo caminho. A empresa que fechou continua com o CNPJ ativo e pretende montar um negócio em outro segmento - a venda de bolsas personalizadas para festas. Sobre as razões para o fechamento do seu negócio, a informação principal é que ela não conseguiu manter o faturamento necessário para cobrir suas despesas. A empresária informou que tentou de tudo: promoções, serviços com preços mais baixos, atendimento com hora marcada; mas, nada disso adiantou e, então, resolveu fechar.

Metade das empresas que seguem na atividade conseguiu ampliar o faturamento em comparação com a pesquisa realizada na primeira fase, mas este aumento não é suficiente para remunerar seus negócios no mesmo nível de antes da pandemia. Quando perguntados sobre as principais ações implementadas para a promoção do crescimento do faturamento, as respostas foram: atendimento em domicílio e com hora marcada; venda de produtos de beleza juntamente com cortes e tinturas e novos serviços, como o design de sobancelhas. O mercado de beleza se utiliza da internet para suas vendas nos canais: Whatsapp; Facebook e Instagram. Como todos são MEIs, a maioria solicitou e já recebeu o apoio emergencial do governo no valor de R\$ 600,00.

Muitas das empresas pesquisadas tentaram acessar crédito no sistema bancário local. No entanto, essas empresas têm uma dificuldade adicional por conta de seu porte. Por outro lado, muitas empresas de beleza têm problemas de cadastro no CPF e também no CNPJ, fato que as desabona diante das instituições financeiras.

#### *4.2.2 O Segmento da Beleza - Terceira Etapa (Junho - Julho)*

Nesta terceira etapa, percebemos algumas mudanças nas estratégias desses pequenos negócios. Algumas empresas focaram em atendimento a serviços mais rápidos, como os cortes masculinos por exemplo, e deixaram de atender àqueles serviços mais complexos, como tinturas e aplicação de produtos químicos. Outras empresas começaram a investir na ampliação e reforma de seus salões - notadamente aqueles salões de propriedade dos empresários. Nestes casos observamos a implantação de salas de espera com serviços de bar e tira gosto para o público masculino.

Outras medidas tomadas incluem as negociações com fornecedores para a postergação de dívidas. O apoio do governo foi muito criticado por este segmento. Como as empresas são pequenas, e contam com poucos funcionários ou apenas a própria dona e mais um colaborador, não utilizaram o apoio para flexibilização das relações trabalhistas.

A maioria dos empresários deste setor não conseguiu acessar os recursos de crédito junto aos bancos com as facilidades e taxas subsidiadas pelo Tesouro. As razões principais são: cadastro irregular das empresas e inexistência de garantias para o crédito. Outra forte razão é o porte dessas empresas: o fato de serem MEIs não atraem os bancos

na concessão de crédito.

A flexibilização do retorno às atividades, no entanto, deu novo fôlego ao setor. Diante do retorno das atividades do comércio e de alguns serviços, as pessoas passaram a circular e a retornar para os salões de beleza.

### **4.3 O Segmento de Alimentos - Primeira Etapa (Abril - Maio)**

O grupo de alimentos contou com a participação de 04 microempresas e 02 microempreendedores individuais. O grupo de empresas de alimentos inclui restaurantes de rodovias, buffet (organização de festas); restaurantes de pousada e restaurantes tradicionais. São empresas maduras, com mais de 20 anos de existência, em média; o que significa que sua manutenção é muito importante para a economia local, uma vez que seu fechamento representa grande perda, não apenas do ponto de vista econômico (renda, emprego e tributos), mas também porque a sua extinção representa uma retração do tecido socioprodutivo territorial. A recuperação de empresas com uma longevidade de mais de 20 anos é um caminho tortuoso e incerto. Essas empresas empregam até 11 empregados, e várias delas demitiram praticamente 50% de seus colaboradores.

A principal preocupação relatada pelas empresas foi o pagamento dos funcionários e dos fornecedores. As empresas relataram ainda que tiveram redução no faturamento entre 50% e 80%, o que significa uma situação insustentável no médio prazo; no máximo, essas empresas suportam até 20 ou 30 dias sem faturamento. Outra dificuldade relatada pelo grupo de alimentação é a concorrência que estão sofrendo de seus próprios clientes.

As empresas estão com ações padronizadas no que tange às questões de saúde. Todas as empresas estão com um cuidado maior e adotando hábitos como: a utilização de máscaras; a higienização das embalagens para delivery; a utilização de luvas; a utilização de álcool gel e de álcool 70; sem contar as mudanças de layout e o afastamento social. Houve um crescimento de aproximadamente 30% a 50% do faturamento na internet/delivery/vendas *on line*. Os custos fixos são os mais difíceis de cobrir em momentos como este, por conta da redução drástica de faturamento. Algumas empresas de alimentos relataram que foram fortemente afetadas pela inexistência de turistas em sua cidade, uma vez que seus produtos eram consumidos por este grupo de clientes. Aqui, pode ser vislumbrado uma integração entre dois segmentos importantes: turismo e alimentação. A queda de um significa a morte do outro.

Mesmo diante das dificuldades atuais e em que pese o esforço do governo federal em criar alternativas de crédito barato e abundantes, as empresas não estão tendo facilidade no acesso a esses recursos. Muitas empresas já demitiram aproximadamente 50% de seus funcionários, uma vez que suas reservas não duraram mais do que 30 dias.

Nos aspectos institucionais, as empresas pesquisadas relataram que apenas o Sebrae, a Associação Comercial e também a ABRASEL estão interagindo para ajudá-las na superação deste momento de dificuldades. Relataram que gostariam que sua entidade

representativa e também o Sebrae pudessem pressionar o governo para um retorno mais rápido às suas atividades normais. Outra demanda das empresas é a eliminação de impostos neste período de queda no faturamento.

#### 4.3.1 O Segmento de Alimentos - Segunda Etapa (Maio - Junho)

Todas as empresas do grupo permanecem vivas e faturando. Aqui os resultados das vendas são irregulares: aproximadamente 60% das empresa aumentaram o faturamento, mas de maneira irregular e ainda distantes do que faturavam antes da pandemia.

Algumas empresas se reinventaram e aprofundaram as ações implementadas na primeira etapa com a reconfiguração de seus negócios. As empresas que eram restaurantes fixos e vendiam apenas almoço por delivery, passaram a vender lanches e a lançar novos produtos.

No tocante ao apoio do governo, o grupo solicitou as medidas de suspensão dos contratos de trabalho e redução da carga horária com redução salarial dos empregados, o que evitou a demissão em massa.

O acesso ao crédito é um tema ainda muito complicado. Muitas dessas empresas têm dívida e estão com seus cadastros comprometidos nos órgãos de proteção ao crédito, o que as impossibilitam de tomarem um crédito mais barato e de perfil mais alongado de pagamento. O que resta para essas empresas são o crédito pessoal oferecido pelos bancos e o financiamento por cartão de crédito.

As redes sociais e a internet tem sido grandes aliados para a promoção de suas vendas. Principalmente o Instagram e o whatsapp, além do próprio telefone celular, são as ferramentas tecnológicas que mais estão a sua disposição.

Muitas empresas inovaram e lançaram novos produtos, como os alimentos *fitness* e as diversificações de cardápio. Algumas empresas lançaram mão da estratégia de parceria com outras empresas para venderem seus produtos. Empresas de alimentos se juntaram em plataformas tecnológicas para ofertarem seus produtos junto com empresas de outros setores, como moda, livrarias, etc.

#### 4.3.2 O Segmento de Alimentos - Terceira Etapa (Maio - Junho)

O incremento no faturamento nesta terceira etapa aconteceu pela via da reinvenção dos negócios. Diversas empresas passaram a sofrer concorrência de seus clientes que foram para a cozinha e fizeram vários experimentos culinários. Assim, empresas que vendias produtos simples e tradicionais como bolos, tortas, salgados, tiveram seus faturamentos e demandas reduzidos a um patamar mínimo. Grande parte das empresas passou a vender novos produtos com grau de sofisticação ampliado, gerando dificuldades para seus concorrente.

Muitas empresas que vendiam refeições em sistemas de *buffet* tiveram que

reconverter seus negócios para entregas de produtos *a la carte*. Outras empresas que trabalhavam com festas, passaram a vender tortas e doces sofisticados e também lanches de final de tarde. As ações de venda foram todas conectadas com a internet e as redes sociais.

As empresas se utilizaram da medida de flexibilização dos contratos de trabalho. Várias empresas suspenderam os contratos com seus funcionários e algumas chegaram a demitir parte de suas equipes. O acesso ao crédito não é uma via considerada pela maioria dessas empresas. Além de ser um crédito difícil de ser acessado, com elevadas barreiras burocráticas, muitas empresas estão com seus cadastros comprometidos, o que praticamente inviabiliza esta alternativa.

#### **4.4 O Segmento da Moda - Primeira Etapa (Abril - Maio)**

Entrevistamos um grupo de 06 empresas da moda em Alagoas utilizando a metodologia de entrevista em profundidade. As entrevistas individuais foram realizadas por ligações, utilizando a plataforma Teams.

As empresas trabalham com os segmento de confecções femininas e também acessórios (colares, brincos, etc.). As empresas entrevistadas tinham o porte ME (03 empresas) e MEI (03 empresas). As MEI contam com uma média de três empregados: a própria empresária e mais 02 pessoas contratadas sob a forma de terceirizados. No caso das microempresas, duas tinham 09 empregados e uma contava com 24 funcionários.

Entre as principais preocupações e os impactos da crise nas empresas, estão: queda brusca no faturamento; manter a empresa aberta durante e no pós-crise; manter a equipe, sem demissões; dificuldade de acesso ao crédito. Por outro lado, as empresas também vislumbraram alguns aspectos positivos, como: a conquista do mercado em rede (por whatsapp; internet; telefone); a reorganização de estoques e a produção *just in time*.

Sobre as ações implantadas na área de saúde e cuidados para a não proliferação do vírus, todas as empresas citaram medidas semelhantes como a utilização de máscaras, o cuidado com a desinfecção de todos os produtos e embalagens, utilização de álcool gel e álcool 70, além do distanciamento entre os colaboradores, com a modificação do layout das empresas.

O que mais impacta as empresas neste momento são os custos fixos e o estoque parado. As empresas tinham investido em estoques e na participação em feiras e eventos, prevendo uma retomada da economia em 2020, que não aconteceu.

De uma forma geral, as empresas não tinham reservas financeiras ou de outra forma para suportar uma crise como essa. Algumas poucas empresas ainda tinha uma reserva, que dava para suporte por apenas 30 dias em média.

As empresas relataram que tiveram grandes dificuldades para acessar crédito nos bancos. Mesmo com as facilidades criadas pelo governo, em geral tiveram dificuldades quanto a: comprovação de faturamento; inexistência de histórico financeiro nos bancos;

falta de garantia apropriada. Notadamente no caso das empresas MEI as dificuldades são ainda maiores. Algumas tentaram financiamento para a folha de pagamento, mas ouviram dos bancos que deveriam ter suas folhas sendo pagas na instituição em questão.

Sobre o apoio das instituições representativas, as empresas citaram a participação do Sebrae e do Sindinvest como as mais ativas. Em menor grau estão as associações comerciais. Falaram que as principais ações implementadas são: realização de cursos à distância; atendimento para alinhamento de informações e orientações empresariais e consultorias à distância para vendas on line. Salientaram que seria importante que essas instituições pudessem aprofundar o apoio no que diz respeito a: organizar plataformas para vendas conjuntas; organizar compras conjuntas, no formato de centrais de compras. O planejamento financeiro foi uma questão citada à exaustão; todas precisam investir mais neste conhecimento para que possam ter uma ação mais consistente no mercado. As empresas também citaram as negociações com seus fornecedores; acreditavam que poderiam contar com parceiros de anos para renegociar suas obrigações, mas não obtiveram a reciprocidade necessária.

#### *4.4.1 O Segmento da Moda - Segunda Etapa (Maio - Junho)*

O grupo se manteve o mesmo, sem fechamento de nenhuma empresa - o que é um feito nesses momentos de isolamento e também por se tratar de um segmento de negócios que não é de primeira necessidade.

Sobre os principais desafios todas as empresas falaram que a manutenção das vendas e o incremento do faturamento continuam na ordem do dia. A maioria ampliou as vendas em aproximadamente 30% na comparação com a fase 1 da pesquisa. Dentre as empresas que conseguiram ampliar as vendas, as microempresas são a maioria.

Todas as empresas estão trabalhando com a ajuda da internet. Seus produtos são postados na internet e nas redes sociais, como o Instagram e o Facebook, além do telefone e do WhatsApp. Sobre as estratégias utilizadas, vale a pena destacar a utilização de digital *influencers* para vender seus produtos.

Um dado revelador no incremento das vendas das empresas da moda é o novo alcance dos seus mercados. Como estão todas investindo nas redes, as empresas têm alcançado mercados para além do estado de origem. Das seis empresas, mais de 50% estão vendendo para outros estados, como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e outros. Uma das empresas passou a exportar seus produtos para outros países diretamente para pessoas físicas.

O apoio que as empresas mais buscaram do governo foi a suspensão dos contratos de trabalho, como forma de reduzir seus custos fixos. As empresas que buscaram esta alternativa, suspenderam os contratos e diminuíram a carga horária, com redução salarial. Na questão relacionada a crédito, porém, as dificuldades são enormes. Das empresas

que buscaram o crédito lastreado pelo FAMPE (Fundo de Aval das Micro e Pequenas Empresas) ainda não conseguiram aprovar os recursos depois de um mês da solicitação.

Com relação ao apoio de sindicatos e federação, o segmento da moda é bem servido pelas federações da indústria e pela associação brasileira do vestuário. Em Alagoas, por exemplo, tivemos uma ação coordenada entre o sindicato do vestuário, o Sebrae e o governo do estado. O Senai e o Sebrae doaram tecidos para a produção de máscaras e o governo lançou um edital para a compra deste tipo de produto.

Algumas empresas mudaram o foco do seu negócio: uma empresa que vendia uniformes para o futebol amador e outra que fabricava artigos para moda feminina, reposicionaram sua produção para a fabricação de máscaras e aventais.

#### *4.4.2 O Segmento da Moda - Terceira Etapa (Junho - Julho)*

O segmento da moda foi um dos mercados com melhor desempenho nesta etapa. Por mais paradoxal que possa parecer, o setor vem evoluindo muito bem em vários aspectos de seus negócios, como vendas, inovação, acesso a novos mercados, conquista de novos clientes e aprofundamento dos canais de venda para o modo digital.

O faturamento das empresas vem aumentando mês a mês, a despeito de algumas dificuldades. O destaque fica para aquelas empresas que conseguiram inovar e ampliar seus canais de venda. Essas empresas mais inovadoras conseguiram lançar novas coleções e agitar o meio digital com as redes sociais. As empresas inovadoras são aquelas que trabalham com design e produtos embebidos de significado.

As vendas desses produtos acompanharam a estação das lives e dos webinars. Grande parte das empresárias são também blogueiras e influencers, e participam com frequência de palestras e debates no mundo cibernético. Uma boa apresentação de seus produtos atrai o interesse dos clientes que também assistem a esses encontros virtuais.

Com o fechamento dos negócios, as empresas passaram a fazer cursos relâmpagos e passaram a receber consultorias para um melhor aproveitamento da nova onda. Diversas empresas fizeram cursos de: fotografia; filmagem; vendas on line e processos de comunicação diferenciados com seus clientes.

Algumas empresas utilizaram o auxílio do governo na flexibilização de suas folhas de pagamento. Outras preferiram demitir alguns funcionários para se ajustarem aos custos elevados. Algumas poucas conseguiram crédito para capital de giro, mas a maioria não conseguiu sequer uma resposta dos bancos.

## **5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com o fechamento da economia, todas as empresas pararam de faturar repentinamente, ficando impossibilitadas de produzir e vender os seus produtos. Para os salões de beleza, o faturamento praticamente foi a zero porque suas atividades não foram

classificadas como de primeira necessidade e, portanto, ficaram proibidas de atender seus clientes. A saída que encontraram foi o agendamento e o atendimento com hora marcada; mas, somente a partir do momento de flexibilização da economia e ampliação das atividades permitidas de funcionar nos decretos governamentais.

As empresas de moda e acessórios também foram muito impactadas de imediato, e a tendência seria que este segmento viria a ter um ambiente sombrio, uma vez que seus produtos podem ser classificados como supérfluos neste momento de isolamento social. Porém, o impacto foi diferenciado para as empresas: algumas migraram para a produção de máscaras e outras lançaram novos produtos para serem usados pelas mulheres nas lives ao redor do país. Outras empresas contaram ainda com o apoio do governo na aquisição de máscaras para doação à população carente. Grande parte das empresas aumentou seu faturamento desde o início da pandemia, mas nem todas conseguiu atingir os níveis de antes da crise e do fechamento da economia. Algumas empresas passaram a vender para fora do Estado e outras passaram até a exportar seus produtos para outros países, tudo isso como consequência do incremento da utilização das redes sociais e de um contato mais “próximo” com seus clientes.

O grupo de alimentação também foi impactado, mas como é um grupo de primeira necessidade, continuou trabalhando no sistema de “pague e leve” e também passaram a utilizar o sistema de delivery. Mesmo assim essas empresas passaram a sofrer concorrência de seus próprios clientes que, por conta do isolamento social, passaram a experimentar suas habilidades na cozinha e começaram a produzir bolos, salgados e lanches. As empresas, então, tiveram que se reinventar mais uma vez e passaram a lançar novos produtos e fizeram cursos rápidos para se especializarem em entregas pequenas e lanches sob medida para os finais de tarde.

O apoio do governo federal para as empresas não foi tão eficiente como deveria ser. As empresas que tinham muitos funcionários aderiram ao processo de flexibilização do contrato de trabalho para evitar demissões. No entanto, como as exigências do pacote do governo para o financiamento da folha de pagamento e flexibilização dos contratos de trabalho foram consideradas excessivas, muitas empresas preferiram demitir uma parte de seus funcionários. A maioria das empresas entrevistadas não se utilizou deste expediente porque são muito pequenas e têm poucos funcionários e conseguiram manter todos eles, mesmo com a produção em tempo parcial.

O acesso a crédito, como forma de socorrer as pequenas empresas para impedir que fechassem as portas, foi um capítulo à parte durante a pesquisa. Responsáveis pela maioria dos empregos na economia local (52%), as empresas de pequeno porte representam 92% do total de empresas existentes no Estado e impactam em 28% do PIB alagoano. Mesmo com toda esta representatividade, as empresas entrevistadas não tiveram o apoio necessário do governo e dos bancos para acessar crédito para capital de giro e para investimentos. Das 18 empresas entrevistadas, a maioria procurou as agências bancárias, mas apenas

uma microempresa e uma MEI conseguiram acessar crédito bancário.

Por fim, os empresários foram unânimes ao afirmar que a atual crise - apesar das dificuldades enfrentadas por todos, foi uma oportunidade para evoluírem enquanto seres humanos. Depois da absorção do choque inicial, os empresários passaram a refletir sobre suas vidas, seus familiares, seus colaboradores, suas empresas e seus clientes. As empresas querem pensar seus produtos para que tenham significado para seus clientes. E isso significa um forte impacto na escolha de novos materiais ambientalmente amigáveis e que possam, ao mesmo tempo, apresentar durabilidade para os consumidores. Querem inserir propósito, cultura e história nas coleções criadas. Concluíram que não se trata apenas de faturamento, concorrência e conquista de novos clientes. Antes, os empresários querem construir relações duradouras com seus clientes e, assim, criar redes de colaboradores e parceiros em todas as instâncias do seu negócio.

## REFERÊNCIAS

**ARTHUR, B. W.** *Complexity and the economy*. Oxford University Press, 2015.

**ATKINSON, A. B.** *Desigualdade: o que pode ser feito?* Tradução de Elisa Câmara. São Paulo, LeYa, 2015.

**CARVALHO, L.** *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

**FRIEDMAN, T. L.** *Obrigado pelo atraso: um guia otimista para sobreviver em um mundo cada vez mais veloz*. tradução Claudio Figueiredo. Rio de Janeiro: Objetiva, 2017.

**MAZZUCATO, M.** *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. Tradução Elvira Serapicos. São Paulo: Pontfolio-Penguin, 2014.

**PEREZ, C.** *Technological revolution and financial capital: the dynamics of bubbles and golden ages*. Edward Elgar Publishing Limited. Massachusetts, 2002.

**PIKETTY, T.** *A economia da desigualdade*. Tradução André Telles. 1.ed. - Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

**ROGERS, D. L.** *Transformação digital: repensando o seu negócio para a era digital*. Tradução Afonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: Autêntica Business, 2017.

**SCHWAB, K.** *A quarta revolução industrial*. tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

# CAPÍTULO 12

## A LIBERDADE ECONÔMICA EXPLICA A DEMOCRACIA LATINOAMERICANA?

*Data de aceite: 21/05/2021*

### **Ana Tereza Duarte Lima de Barros**

Universidade Federal de Pernambuco  
Recife – PE

### **Felipe Ferreira de Oliveira Rocha**

Universidade Federal de Pernambuco  
Recife – PE

### **Katharyne de Andrade Santos**

Universidade Federal de Pernambuco  
Recife-PE

### **Lidiane Pascoal Santana**

Universidade Tiradentes  
Aracajú – Sergipe

### **Luma Neto do Nascimento**

Universidade Federal de Pernambuco  
Recife – PE

**RESUMO:** A liberdade econômica interfere positivamente nos índices de avaliação de democracia na América Latina? O objetivo principal deste trabalho é testar a hipótese de que quanto maior o índice de liberdade econômica de um país da América Latina, melhor será o seu nível de desenvolvimento democrático. Metodologicamente, será feita uma análise descritiva e um ajuste de modelo de regressão linear de 4 variáveis independentes: PIB anual, Taxa de Crescimento do PIB, Índice de Gini e Índice de liberdade econômica. E da variável dependente: Nível de Democracia medido pelo

Polity IV, de cada país da América Latina, entre os anos de 2007 e 2014. Os resultados sugerem que o índice de liberdade econômica interfere positivamente nos níveis de democracia e é o fator que mais explica a democracia na América Latina entre as variáveis econômicas estudadas.

**PALAVRAS - CHAVE:** Democracia; Liberdade econômica; América Latina.

### **CAN ECONOMIC FREEDOM EXPLAIN DEMOCRACY IN LATIN-AMERICA?**

**ABSTRACT:** Does Economic freedom positively affects the democracy assessment rates in Latin America? The main objective of this study is to test the hypothesis that the greater the economic freedom index of a country in Latin America, the better its level of democratic development. Methodologically, we have done a descriptive analysis and a linear regression model adjustment of 4 independent variables: annual GDP, GDP growth rate, Gini Index and economic freedom index. And the dependent variable: Democracy level measured by Polity IV, of every country in Latin America between the years 2007 and 2014. The results suggest that the economic freedom index positively interfere in the levels of democracy and, between the economic variables studied, is the main factor that explains democracy in Latin America.

**KEYWORDS:** Democracy; Economic Freedom; Latin America.

## 1 | INTRODUÇÃO

Como já afirmava Tocqueville (1985), a democracia deve ser aspecto central no cenário político de uma sociedade, pois imprime a ela a ideia de igualdade de condições: a república democrática é caracterizada em sua concepção como o governo dos livres e iguais. Assim, seria possível garantir igualdade moral e jurídica, dignidade e liberdade civil entre os cidadãos. Vale ressaltar, contudo, que apenas a existência da democracia em um Estado não significa garantir tais aspectos. É necessário, ainda, que esta democracia, aliada a instituições eficientes, atendam preceitos constitucionais básicos e garantam alguns mecanismos efetivos de controles sociais para que se alcance uma democracia de qualidade.

Nesse sentido, a qualidade de uma democracia está estreitamente ligada a aspectos que permitam o seu pleno funcionamento e a sua estabilidade. Dessa forma, o desenvolvimento econômico seria uma forma de o regime democrático se constituir em uma situação de equilíbrio e permanência da estrutura, trazendo, portanto, mais estabilidade ao sistema político de um país. Lipset (1959), por exemplo, fala de desenvolvimento econômico como a presença de alta renda per capita, segurança econômica e altos níveis de educação, onde o aumento da riqueza afetaria não apenas as condições sociais dos trabalhadores, mas também o papel político dos cidadãos.

Assim, a fim de entender a relação existente entre democracia e desenvolvimento, o objetivo desta pesquisa procura responder se a liberdade econômica interfere positivamente nos índices de avaliação de democracia na América Latina, a partir do teste da hipótese de que quanto maior o índice de liberdade econômica de um país latinoamericano, melhor será o seu nível de desenvolvimento democrático. Também será testada nesta pesquisa a hipótese de que a liberdade econômica é o fator de maior impacto nos níveis de mensuração democrática da América Latina, em relação à riqueza, à taxa de crescimento econômico e à desigualdade<sup>1</sup>.

Para tanto, será feita uma análise descritiva e um ajuste de modelo de regressão linear de 4 variáveis independentes: PIB anual, Taxa de Crescimento do PIB, Índice de Gini e Índice de liberdade econômica, além da variável dependente, o nível de democracia medido pelo Polity IV, em cada país da América Latina entre os anos de 2007 e 2014. A fim de testar a análise proposta e descobrir se a relação entre as variáveis é positiva, a primeira seção se encarregará de discutir as teorias já existentes sobre a associação

<sup>1</sup> Algumas observações técnicas da inferência estatística que utilizaremos: A hipótese de pesquisa é uma afirmação no sentido de prever de que forma as variáveis se comportariam e se relacionariam entre si. Dessa maneira, a hipótese nula afirma a não existência de efeitos na população e a alternativa afirma a existência de tal efeito. O que condiciona a lógica do teste das hipóteses, então, é o p valor. Trata-se de uma medida da obtenção dos resultados encontrados caso não houvesse relacionamento entre as variáveis estudadas na população. Via de regra, diz-se que um p cujo valor seja menor ou igual que 0,05 faz com que a hipótese nula seja descartada e a alternativa validada (DANCEY; REIDY, 2013, p. 149-152; FIGUEIREDO FILHO et al, 2013). Desse modo, no nosso artigo, a hipótese nula diz que a liberdade econômica não interfere no nível de qualidade democrática em países da América Latina, enquanto que a hipótese alternativa, nossa hipótese de trabalho, diz que as variáveis se interferem positivamente.

entre crescimento econômico e regimes políticos democráticos. Na segunda seção será explorada a metodologia utilizada para testar as hipóteses e permitir a replicabilidade dos resultados. Por fim, a terceira seção mostrará os resultados obtidos através da análise do modelo de regressão linear.

## **2 | UMA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

A democracia, mesmo sendo um tema bastante discorrido, traz consigo uma série de questões que estão presentes nas sociedades contemporâneas. Uma delas se refere à associação existente entre desenvolvimento econômico e regime democrático. Assim, Ha-Joon Chang (2004) discorre acerca da estratégia de desenvolvimento econômico em perspectiva histórica. A ideia principal desse autor é a de que os países em desenvolvimento são pressionados pelos países desenvolvidos a adotarem “boas políticas” e “boas instituições” como forma de garantir o desenvolvimento econômico. Grosso modo, as boas políticas referem-se aquelas ditadas pelo Consenso de Washington, principalmente, a liberalização comercial e a desregulamentação do mercado (CHANG, 2004).

Por outro lado, as boas instituições dizem respeito, sobretudo, a uma democracia robusta. No entanto, de acordo com a análise de Chang (2004), os países desenvolvidos não adotaram o modelo que sugerem aos países em desenvolvimento. Ou seja, através de evidências históricas, o autor desconstrói a concepção de que o Consenso de Washington e uma robustez democrática são parâmetros cruciais para o desenvolvimento de um país.

Nesse contexto, no decorrer da trajetória dos países desenvolvidos, eles aderiram a um protecionismo de mercado e não possuíam um alto nível de democracia, o qual eles recomendam aos países em desenvolvimento. Isto evidencia que, em uma perspectiva histórica, a democracia não foi fundamental para que os países atingissem o desenvolvimento econômico. Assim, tal concepção da teoria do desenvolvimento econômico, permite a reflexão do quão crucial é uma análise bastante meticulosa acerca do impacto da economia em sistemas democráticos. Também se abre um leque para averiguar quais são as variáveis econômicas que causam efeito direto na democracia. Este é o momento em que a teoria se conecta a parte empírica para mensurar a qualidade da democracia de um país.

### **2.1 Desenvolvimento econômico e democracia: a abordagem de Lipset**

Lipset foi um dos primeiros cientistas políticos a escrever sobre desenvolvimento econômico e democracia. Em seu artigo “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, Lipset (1959, p. 75) considera que a democracia está relacionada ao desenvolvimento econômico do país. No caso: quanto mais rico um país, maiores as chances de que ele consiga manter um regime democrático. Só em países com poucos pobres é que a maior parte da população poderia participar inteligentemente do processo político, assim como seria capaz de evitar sucumbir ao apelo de “demagogos irresponsáveis”. Lipset (1959, p. 75-77) constata, empiricamente, que alta riqueza, alto

grau de industrialização e urbanização, e alto nível de educação, são mais comuns em países mais democráticos.

O autor entende o desenvolvimento econômico como a presença de alta renda per capita, segurança econômica e altos níveis de educação. O aumento da riqueza afetaria não apenas as condições sociais dos trabalhadores, mas também o papel político da classe média, uma vez que ela se torna capaz de recompensar os partidos democráticos e de penalizar os grupos extremistas. A renda nacional também estaria relacionada com os valores políticos da classe alta, uma vez que, quanto mais pobre o país, mais a classe alta tende a tratar as classes mais baixas como uma classe verdadeiramente “inferior”. Consequentemente, em países mais pobres, a classe alta tende a considerar os direitos políticos das classes baixas, assim como seu direito a também compartilhar o poder, como absurdo e imoral (LIPSET, 1959, p. 83-84).

O nível geral de renda também incidiria na receptividade das regras democráticas. Países mais ricos tendem a desenvolver regras mais “universalísticas”, enquanto países mais pobres tendem a manter o nepotismo, o que os impede de desenvolverem uma burocracia eficiente (LIPSET, 1959, p. 84).

Por fim, Lipset (1959, p. 84-85) destaca o papel das organizações e instituições intermediárias, que atuam como uma forma de “contrapoder” e recrutam participantes no processo político. O autor salienta que pessoas filiadas a alguma associação tendem a ter opiniões mais democráticas em questões relativas à tolerância e ao sistema de partidos, além de estarem mais aptas a participar do processo político.

## **2.2 Os fatores econômicos que mantêm as democracias, segundo Przeworski et al.**

Przeworski et al (1997) defendem que, para que se possa ter um regime democrático, são necessárias as seguintes condições: democracia, riqueza, crescimento com inflação moderada, desigualdade decrescente, um clima favorável e instituições parlamentaristas. Os autores argumentam que as ditaduras não oferecem nenhuma vantagem quando o objetivo é desenvolvimento e democracia (PRZEWORSKI et al, 1997, p. 116).

Przeworski et al (1997:116), no que diz respeito à riqueza, argumentam que o nível de desenvolvimento econômico tem forte efeito sobre a probabilidade de que a democracia sobreviverá. Contrariamente a Huntington (1968) e O'Donnell (1986), que acreditam haver um nível de desenvolvimento que, se ultrapassado, reduz a probabilidade de sobrevivência da democracia, Przeworski et al (1997) acreditam que em nenhum nível de desenvolvimento as democracias se tornam mais frágeis do que elas eram quando mais pobres.

No que tange ao desempenho econômico, os autores acreditam que as democracias podem sobreviver em países pobres, contanto que mantenham a taxa de inflação moderada e gerem crescimento econômico. Contrariamente a Lipset (1959), Mancur Olson (1991) e Huntington (1968), Przeworski et al acreditam que a democracia não se desestabiliza quando um país cresce rapidamente, muito pelo contrário, as que crescem

mais rápido estariam mais propensas a sobreviver do que as que crescem lentamente. O fator que ameaça, realmente, a estabilidade democrática seriam as crises econômicas (PRZEWORSKI et al, 1997, p. 118).

Por fim, o último fator econômico apresentado pelos autores é a desigualdade de renda. Os autores descobriram que a democracia estaria mais propensa a sobreviver em países nos quais a desigualdade é declinante ao longo do tempo (PRZEWORSKI, 1997, p. 119).

### **2.3 Os determinantes econômicos para a prosperidade, segundo Jan Teorell**

Jan Teorell (2010: 57), assim como Przeworski et al (2000) e Persson e Tabellini (2009), argumenta que, durante a terceira onda de democratização, a modernização socioeconômica não resultou em um avanço democrático nos países mais modernizados<sup>2</sup>. Na verdade, houve uma tendência dos países menos modernizados socioeconomicamente a retrocederem a um autoritarismo.

Para Teorell (2010, p. 67-68), nem o nível de educação, nem de industrialização, urbanização ou renda nacional evitam um retrocesso ao autoritarismo. Um indicador que teria impacto seria o nível de proliferação midiática, só que essa mídia não levaria à democratização em um contexto autoritário, já que, em regimes autoritários, a mídia é utilizada como instrumento político pelo líder. O que a proliferação midiática pode fazer é evitar que as democracias se de-democratizem.

Em momentos de crise econômica, ao ver a capacidade estatal decair, o setor privado que apoia o regime autoritário tende a começar a enxergar a democracia como uma melhor alternativa. Em segundo lugar, em época de crise, o governo passa a não poder mais evitar a oposição de setores populares, como através de empregos públicos e subsídios, o que faz com que insurjam mobilizações e protestos populares. Por último, e concordando com Haggard e Kaufman (1995), O'Donnell e Schmitter (1986) e Przeworski (1991), as crises econômicas geram divisões dentro do próprio regime, o que é a principal causa de fim de regimes autoritários (TEORELL, 2010, p. 70-71).

Teorell (2010, p. 59) concorda com as descobertas de Ross (2001) sobre os efeitos antidemocráticos do petróleo. Os países dependentes do petróleo tendem a recusar um aumento no nível de democracia. Por fim, o autor conclui alegando que as conquistas democráticas sobrevivem mais facilmente em níveis mais elevados de modernização socioeconômica (TEORELL, 2010, p. 76).

### **2.4 Enfim, os regimes políticos mantêm o crescimento econômico?**

Przeworski e Limongi (1993) buscam investigar se, de fato, existe relação entre o regime político (democracia ou ditadura) e o crescimento econômico. Para tanto, eles revisam a literatura teórica e os estudos estatísticos. Ao fim, chegam à conclusão

<sup>2</sup> O conceito de democracia de Teorell é contínuo e o de Przeworski é binário. Isto faz diferença no momento de medir a relação entre democracia e crescimento econômico.

de que falar em regime político não é o meio mais válido de investigação e estratégia inferencial eficiente. Ou seja, não é necessariamente uma democracia ou uma ditadura que ocasionará o crescimento ou recrudescimento econômico, mas a natureza e a engenharia das instituições políticas envolvidas em cada regime observado.

Em termos teóricos, os autores afirmam existir dois grupos na literatura: os que são a favor da afirmação de que a democracia sustenta o crescimento econômico e os que são contra tal afirmação. Antes de apresentar os argumentos dos dois grupos, os autores desmistificam a afirmação de que a democracia necessariamente assegura os direitos de propriedade. Portanto, os argumentos contra a afirmação de que a democracia é uma condição necessária para o crescimento econômico, em resumo, são: a. A democracia abala o investimento por padecer da instabilidade de pressões consumo imediato (HUNTINGTON, 1968; HUNTINGTON, DOMINGUEZ, 1975) o que faz com que a ditadura assegure a fonte maior de poupança (RAO, 1984); b. A ditadura isola o Estado das pressões de interesses particulares, logo, as democracias são repletas dos problemas da ação coletiva (HAGGARD, 1990). Por outro lado, North (1990), Barro (1990), Findlay (1990), Olson (1991) e Przeworski (1990) são adeptos do argumento de que os dirigentes autônomos são predatórios ao crescimento, e não a democracia.

Perante esse debate, o texto, então, traz a evidência estatística. Assim, ao examinarem dezoito estudos, os autores afirmam que:

Em certo sentido, os críticos e os defensores da democracia travam um diálogo de surdos. Os críticos supõem que as ditaduras são melhores na mobilização de poupança; os defensores, que as democracias são melhores na alocação de investimento. Ambos os argumentos podem ser verdadeiros, mas, como veremos, a evidência estatística é inconclusiva e os estudos que a produziram apresentam graves problemas. (PRZEWORSKI; LIMONGI, 1993, p. 183).

Desse modo, dos dezoito estudos que geraram vinte e uma conclusões: oito concluíram em favor do autoritarismo, oito em favor da democracia e cinco não apontaram diferença. Nesse ínterim, os autores do paper afirmam que o desenho de pesquisa desses estudos é complexo, a regressão simples falha do mesmo modo que a comparação de médias e há vários vieses de seleção. Os autores concluem com uma advertência de que os resultados são muito sensíveis a alterações na equação do modelo de regressão afetando o sinal. Ou seja: “Embora o recurso à simulação constitua ao menos uma garantia de que não se atribuem a regimes efeitos que eles não produzem, ainda é possível que este recurso se mostre incapaz de captar os efeitos que os regimes, de fato, exercem” (Przeworski; Limongi, 1993, p. 187). Justamente por isso, os autores afirmam que a resposta para a pergunta de investigação que eles tinham se proposto e que era a de saber se a democracia auxilia ou não no crescimento econômico não pode ser respondida e resta em aberto para discussões maiores, como a que propomos aqui.

Para contribuir com os estudos sobre democracia e desempenho econômico, o presente trabalho buscará responder a seguinte pergunta: a liberdade econômica interfere positivamente os índices de avaliação de democracia na América Latina? Pretende-se testar a hipótese de que a liberdade econômica interfere positivamente no nível democrático de um país da América Latina. Será testada também a hipótese de que a liberdade econômica é o fator de maior impacto nos níveis de mensuração democrática da América Latina, em relação à riqueza, à taxa de crescimento econômico e à desigualdade.

### 3 | METODOLOGIA

Esta seção descreve os principais procedimentos adotados de modo a permitir a replicabilidade do trabalho (KING, 1995; JANZ, 2015). Primeiramente será feita uma análise descritiva da variável dependente Nível de Democracia, que é quantitativa discreta e medida através do índice de classificação de regimes Polity IV. Logo após serão analisadas as 4 variáveis independentes quantitativas contínuas: índice de liberdade econômica, PIB anual, Taxa de Crescimento do PIB e Índice de Gini. Logo após, será feita a análise do ajuste de modelo de regressão linear, utilizando as mesmas variáveis acima citadas. O quadro a seguir sumariza as informações acerca do desenho de pesquisa:

Variáveis Independentes	Índice de Liberdade Econômica PIB anual a preços constantes de dólares Taxa de crescimento do PIB Índice de Gini
Variável Dependente	Nível de Democracia (Polity IV)
Amostra	18 países da América Latina (apenas Cuba e Haiti foram excluídos).
Técnicas	Estatística descritiva e regressão linear <sup>3</sup>
Fonte de dados	CEPAL Banco Mundial Index of Economic Freedom (fundação Heritage) Polity IV

Quadro 1 – Síntese das informações do desenho de pesquisa

Fonte: elaborado pelos autores.

O índice de mensuração democrática Polity IV está disponível no próprio site do projeto<sup>4</sup>. É uma variável quantitativa discreta, portanto não assume frações. O Polity IV possui uma escala de -10 a +10, que se divide em: -10 “autocracias plenas”; -9 a -4 “autoritários”;

<sup>3</sup> A estatística descritiva fornece medidas de tendência central tal como N, a média e o desvio padrão. Torna-se importante por indicar escores típicos da amostra e auxiliarem na análise exploratória e visualização dos dados (DANCEY; REIDY, 2013). A regressão linear, por seu turno, é um instrumento robusto de análise de dados ao fazer “possível utilizar as variáveis independentes para prever os valores da variável dependente” (FIGUEIREDO FILHO et al, 2011, p.49).

<sup>4</sup> Link para acesso aos dados do índice Polity IV: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>

-5 a 0 “anocracias fechadas”; +1 a +5 “anocracias abertas”; +6 a +9 “democracias”; e +10 “democracias plenas”.

Será apresentada a evolução das médias das variáveis mencionadas entre os anos de 2007 e 2014, para cada um dos países da América Latina, exceto o Haiti. Este país foi retirado da amostra devido à sua pontuação fora do intervalo válido, de -10 a +10, na variável dependente. O Haiti recebeu a pontuação de -77, uma pontuação especial, devido a sua ocupação/ausência de governo, entre os anos de 2010 e 2014, ou seja, nos 5 dos 8 anos estudados.

O índice de liberdade econômica está disponível no site da fundação Heritage<sup>5</sup>. A liberdade econômica é medida pela média aritmética de dez liberdades econômicas, classificadas em uma escala de 0 a 100. A hipótese é de que quanto maior o índice de liberdade econômica, maior será o nível de democracia de um país da América Latina.

O PIB anual está disponível no site da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL<sup>6</sup>. Foi utilizado o PIB anual a preços constantes de dólares. A Taxa de Crescimento do PIB foi retirada do mesmo site. A hipótese é de que quanto maior a riqueza e o nível de crescimento econômico de um país, maior será o nível democrático.

O índice de Gini está disponível no site do Banco Mundial<sup>7</sup>. Um índice de Gini de 0 representa igualdade perfeita, enquanto um índice de 100 implica desigualdade perfeita. A hipótese é a de que uma menor desigualdade interfere positivamente na avaliação de um regime para a democracia.

Todas as variáveis apresentam 152 casos, exceto o índice de Gini. Esta variável não possui nenhuma medição para o ano de 2014 e sofre com a ausência de valores para Cuba e Venezuela, além da falta de alguns anos distribuídos pelos demais países, resultando em 97 casos.

## 4 | RESULTADOS

MUNCK e VERKUILEN (2002), discutindo 9 medidas democráticas, incluindo o Polity IV, afirmam que a conceituação de democracia abordada por estas avaliações, são, em diferentes medidas, influenciadas por Dahl (1972, p. 4–6), em cuja obra a democracia consiste em dois atributos: concorrência e participação. De fato, o índice de medição de regimes Polity IV é composto por tais atributos. São seis componentes de medição que constituem um ranking das qualidades-chave do processo eleitoral, sendo elas: 1) a regulação do recrutamento do Executivo; 2) a competitividade no recrutamento do Executivo; 3) a abertura no recrutamento do Executivo; 4) as restrições ao Executivo; 5) a regulação da participação; e 6) a competitividade de participação (MARSHALL; GURR; JAGGERS; 2014).

5 Link de acesso aos dados do Índice de Liberdade Econômica: <http://www.heritage.org/index/explore>

6 Link de acesso aos dados da CEPAL: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp).

7 Link de acesso aos dados do Banco Mundial: <http://data.worldbank.org/>.

A regulação do recrutamento do Executivo corresponde ao grau em que um governo tem um sistema de procedimentos institucionalizados para a transferência de poder no Executivo. A competitividade nesse recrutamento refere-se à em que medida há igualdade de oportunidades entre os competidores. O recrutamento do chefe do Executivo é “aberto” na proporção em que toda a população politicamente ativa tem a oportunidade, em princípio, de alcançar este poder através de um processo regulamentado. As restrições ao Executivo se referem à extensão das restrições institucionalizadas na tomada de decisão no poder Executivo, ou seja, em que medida os freios e contrapesos funcionam em um determinado governo, no que se refere às decisões do poder central. A participação é completamente regulada quando nenhum problema, grupo significativo ou tipos convencionais de ação política são regularmente excluídas do processo político. E a competitividade da participação política compreendo o quanto as diferentes alternativas e preferências podem chegar à arena política (MARSHALL; GURR; JAGGERS; 2014).

O índice de medição de níveis democráticos Polity IV possui uma escala de medição de -10 a +10, não considerando frações. O valor mais alto, 10, representa uma “democracia plena”; os valores entre 6 e 9 equivalem a “democracias”; os valores entre 1 e 5 são de regimes denominados “anocracias abertas”; entre -5 e 0 são “anocracias fechadas”; e, finalmente, entre -10 e -6, estariam os países “autoritários”.

Daí fica a curiosidade: o que seriam “anocracias”? Anocracias seriam regimes híbridos, onde os governos não são nem totalmente democráticos nem totalmente autocráticos, mas combinam traços e práticas democráticas e autocráticas. A anocracia é caracterizada pelo Polity IV por instituições e elites políticas que são muito menos capazes de realizar tarefas fundamentais e assegurar a sua própria continuidade. Regimes anocráticos são mais vulneráveis para o aparecimento de novos eventos de instabilidade política, como focos de conflito armado ou golpes de estado (MARSHALL & COLE, 2014).

Nos 19 países da América Latina estudados durante o período de 2007 a 2014, a média do Polity IV foi de 7 pontos. Ou seja, em média os países da América Latina foram considerados “democráticos” no período estudado, o que é observado na estatística descritiva dos indicadores utilizados neste trabalho (tabela 1). Portanto, na média, os governos da América Latina, entre 2007 e 2008, ficaram em um patamar abaixo da democracia plena. Os motivos podem ser um sistema fraco de freios e contrapesos no poder executivo, algumas restrições sobre participação política ou deficiências na aplicação do Estado de Direito.

Variável	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Polity IV	152	-7	10	7,00	3,987
PIB	152	8.469,79	2.403.977,46	270.464,82	524.831,30
Taxa de Crescimento do PIB	152	-4,74	14,22	4,10	3,17
Índice de Gini	97	41,32	59,37	49,40	4,04
Índice de Liberdade Econômica	152	26,7	79,0	58,94	11,37

Tabela 1 – Estatística Descritiva das Variáveis Estudadas

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Polity IV, da CEPAL, do Banco Mundial e do Index of Economic Freedom.

Como pode ser verificado do gráfico 1, os países que mostraram as maiores médias nos níveis de mensuração democrática do Polity IV foram Chile, Costa Rica e Uruguai, sendo classificados como “Democracias plenas”. Os três países atingiram a pontuação máxima de 10 pontos, em cada um dos anos entre 2007 e 2014. O valor 10 indica uma democracia completamente institucionalizada, que possui instituições que viabilizem uma participação política deliberativa, aberta e competitiva, ou seja, escolhe e substitui o chefe do executivo em eleições competitivas e impõe freios e contrapesos sobre os poderes discricionários do chefe executivo (MARSHALL & COLE, 2014).

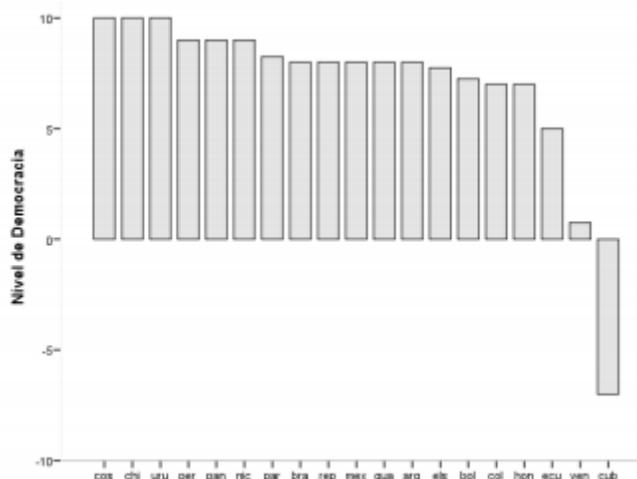


Gráfico 1 – Média do nível de democracia por país da América Latina

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Polity IV.

Cuba possui os menores índices democráticos na América Latina. De 2007 a 2014, o país atingiu a pontuação de -7, o que representa um nível de regime autocrático. Um governo autocrático, na definição adotada pelo Polity IV, é caracterizado pelo regime autoritário de líderes personalistas, juntas militares, ou estruturas de um único partido (MARSHALL & COLE, 2014).

A Venezuela possui o segundo pior desempenho democrático na região. Entre os anos de 2009 e 2012, a Venezuela, foi alocada entre as “anocracias fechadas”, ou seja, uma anocracia com tendências mais autoritárias, o que correspondente ao final do segundo governo de Hugo Chávez. Durante os anos de 2007 e 2008, início do segundo governo chavista, e no início do governo de Nicolás Maduro (2013 e 2014), o Polity IV colocou o país na posição de uma “anocracia aberta”, ou seja, uma anocracia com mais traços democráticos.

O Haiti foi excluído da análise por não apresentar uma pontuação válida entre os anos de 2010 e 2014. De acordo com o Polity IV, o valor especial de -77 compreendido nesse período significa um “interregnum”, ou seja, um país sem governo, ocupado. A título de informação, durante os anos de 2007 a 2009 o país atingiu um nível de 5 pontos na escala do Polity IV. Esse valor representa que nesse período o país encontrava-se em uma anocracia aberta. Além da Venezuela e do Haiti, apenas o Equador recebeu esta mesma classificação pelo Polity IV, entretanto com a mesma pontuação (5 pontos) em todos os anos do corte temporal.

O Brasil, apesar de possuir a maior média do PIB nacional na América Latina, como pode ser observado no gráfico 2, está na 8ª posição no índice Polity IV. Outro destaque vai para Cuba: mesmo sendo o único país considerado autoritário na região, possui um PIB médio maior do que os de países considerados plenamente democráticos, como Costa Rica e Uruguai.

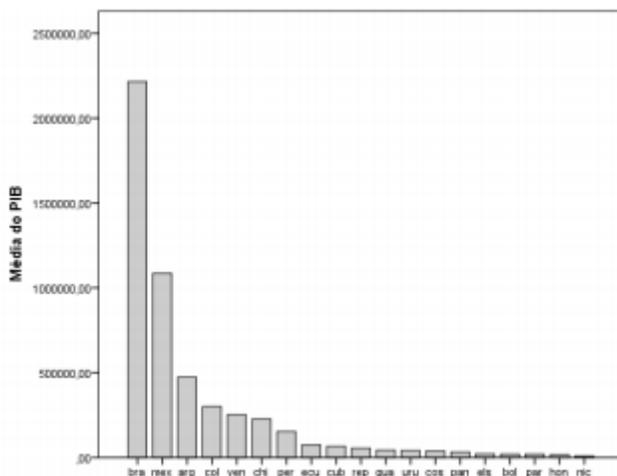


Gráfico 2 – Média do PIB total anual a preços constantes em dólares por país da América Latina

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da CEPAL.

Os 19 países da América Latina estudados formam, durante o período estudado, um PIB médio de US\$ 270.464,82, com um desvio-padrão duas vezes maior que a média (US\$ 524.831,30). Portanto, fica evidente o já esperado alto grau de desigualdade econômica entre os países estudados.

Para o ajuste de modelo de regressão linear foi utilizado o logaritmo do PIB, o que torna possível uma medição mais clara do PIB na variável dependente. A correlação entre o logaritmo e o PIB real mostrou ser de 0,802 (p-valor= 0,000)<sup>8</sup>.

A correlação entre o PIB (log) e o nível de democracia apresentou um baixo valor e uma baixa significância (p-valor= 0,422), medindo -0,06, portanto, muito próximo de zero, ou seja, da ausência de correlação, como pode ser observado no gráfico de dispersão a seguir. Na parte inferior do gráfico mostram-se os dois grupos de casos que se afastam dos demais: Cuba e Venezuela, devido às suas baixas avaliações democráticas.

8 A correlação que aqui nos referimos é a correlação produto-momento, ou correlação de Pearson, ou ainda o r de Pearson. Trata-se de um coeficiente criado por Karl Pearson e Francis Galton. Esse coeficiente mensura o grau de associação entre duas variáveis quantitativas (discretas ou contínuas). Ele varia de -1 a +1. O sinal, positivo ou negativo, determina a direção da relação (relacionados positivamente ou negativamente) e a magnitude é dita forte quanto mais for à proximidade com um. Assim -1 e +1 são correlações fortes (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2010).

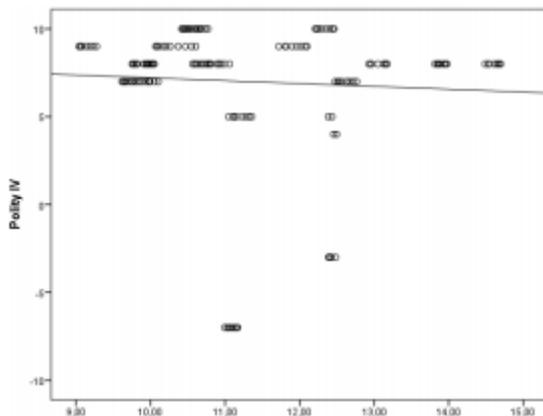


Gráfico 3 – Gráfico de dispersão entre as variáveis Nível de Democracia (Polity IV) e PIB (log)

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da CEPAL.

Como pode ser observado no gráfico 4, a média da taxa de crescimento do PIB entre os 19 países estudados teve uma queda entre os anos de 2007 e 2009, e entre 2009 e 2010 ganhou uma maior recuperação, mas passou a oscilar nos três últimos anos analisados, voltando a cair em 2014.

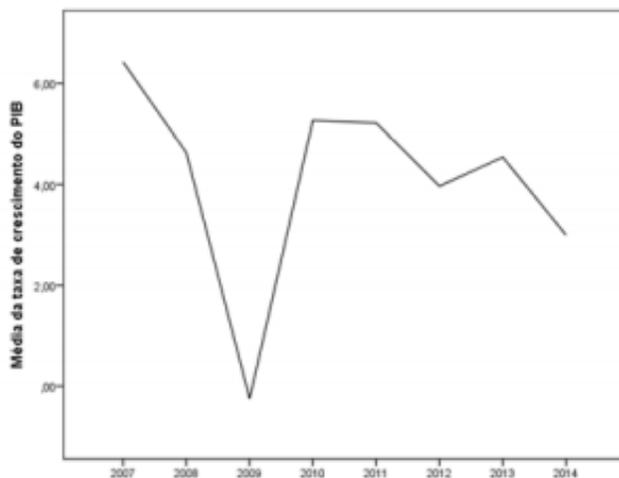


Gráfico 4 – Média de taxa de crescimento do PIB em 19 países da América Latina no período entre 2007 e 2014.

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da CEPAL.

Observa-se no gráfico 5 que o Panamá foi o país da América Latina com a maior média da taxa de crescimento econômico entre os países estudados. Ressalta-se que o país é o 5º mais democrático da região. El Salvador foi o país que, em média, menos cresceu no período estudado. A Venezuela mostrou um resultado igual ao nível democrático: permaneceu no penúltimo lugar entre os países estudados.

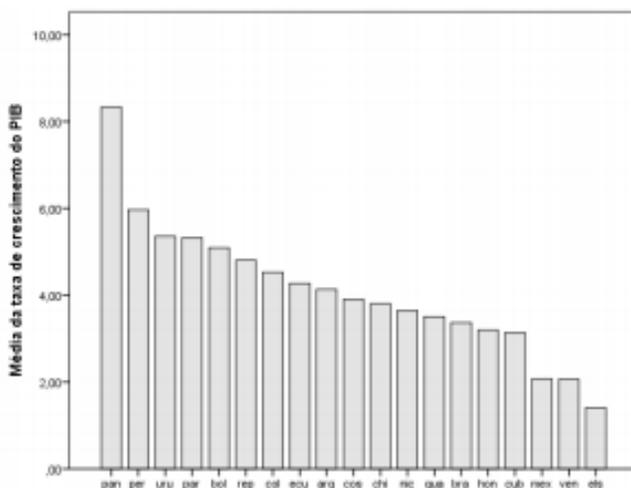


Gráfico 5 – Média da taxa de crescimento do PIB por país da América Latina

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da CEPAL.

Ao contrário do PIB, a Taxa de Crescimento do PIB apresentou uma maior correlação com a variável dependente, apresentando um coeficiente de 0,173 (pvalor=0,033).

O Índice de Gini mede a extensão em que a distribuição de renda entre os indivíduos ou agregados familiares dentro de uma economia desvia de uma distribuição perfeitamente igual, segundo a definição usada pelo Banco Mundial. Um índice de Gini de 0 representa igualdade perfeita, enquanto um índice de 100 implica desigualdade perfeita.

Devido à ausência de dados para o ano de 2014 em todos os países, de todos os anos para Cuba e Venezuela e de alguns anos distribuídos entre os 19 países, o número de observações caiu de 152 nas demais variáveis para 97 no índice de Gini, como pode ser observado na tabela 1 mostrada anteriormente. O país que apresentou a menor média de desigualdade nos anos estudados foi El Salvador, enquanto que a Colômbia apresentou ser o mais desigual.

De um modo geral, a média de desigualdade da América Latina diminuiu ao longo do período estudado, como pode ser observado no gráfico 6. Houve uma queda mais acentuada entre os anos de 2007 e 2010, atingindo o seu menor valor no ano de 2012 e

em 2013 voltou a crescer.

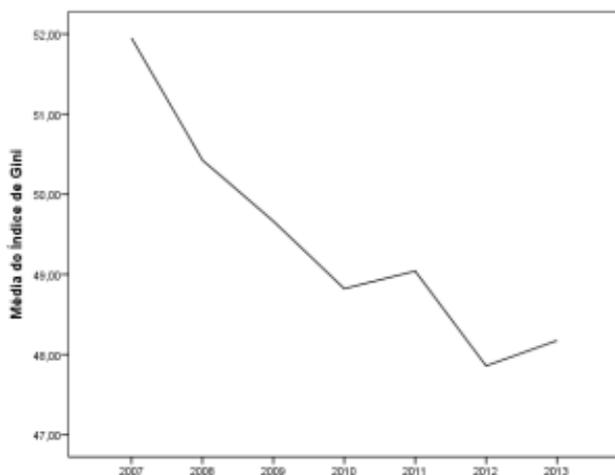


Gráfico 6 – Evolução da média do Índice de Gini na América Latina

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Banco Mundial.

O índice de Gini apresentou uma correlação de sinal negativo, portanto, uma menor desigualdade está relacionada às melhores avaliações democráticas, com um valor de  $-0,243$  ( $p$ -valor=  $0,017$ ).

O índice de liberdade econômica, elaborado pela fundação Heritage e variável independente desta pesquisa, mede a liberdade econômica com base em 10 fatores quantitativos e qualitativos, agrupados em quatro grandes categorias, ou pilares, de liberdade econômica: Estado de Direito (direitos de propriedade, nível de corrupção); Governo Limitado (liberdade fiscal, gastos do governo); Eficiência regulamentar (liberdade comercial, liberdade de trabalho, liberdade monetária); e Mercados abertos (liberdade de comércio, liberdade de investimento, liberdade financeira). Cada uma das dez liberdades econômicas dentro dessas categorias é classificada em uma escala de 0 a 100. A pontuação geral do país é derivada pela média aritmética dessas dez liberdades econômicas, ou seja, com igual importância a cada uma (MILLER & KIM, 2016).

Os países que possuem uma pontuação entre 80 e 100 são completamente livres economicamente. Nenhum país da América Latina foi alocado nessa categoria em nenhum dos anos estudados. Aqueles que obtiveram uma pontuação entre 7 e 79,9, são países predominantemente livres. O Chile foi o único país entre os 19 estudados que foi classificado nesta categoria em todos os anos estudados, com uma média de 78,15. Logo, é o país da América Latina que, na média, possui o maior nível de liberdade econômica, o que fica evidente no gráfico 7. Apenas a Colômbia, no ano de 2014 e o Uruguai em

2011, conseguiram atingir a pontuação dessa categoria, com 70,7 e 70, respectivamente. Os valores entre 60 e 69,9 representam países de liberdade econômica moderada, e 6 dos 19 países estão, na média do período estudado, dentro dessa categoria, sendo eles: Guatemala, Paraguai, Panamá, Colômbia, Costa Rica, Peru, México, El Salvador e Uruguai.

Ao analisar a liberdade econômica e o nível de democracia, Chile e Uruguai estavam entre os países que possuíam o maior nível de liberdade econômica na região, com médias de 78,15 e 69,26 respectivamente, e também tinham o maior nível de democracia. Já a Costa Rica ocupa a 6ª colocação no ranking de liberdade econômica. Cuba foi o único país da América Latina considerado completamente autocrático no período estudado, assim como foi o que obteve a menor média do índice de liberdade econômica entre os países da América Latina, possuindo uma média de 27,98.

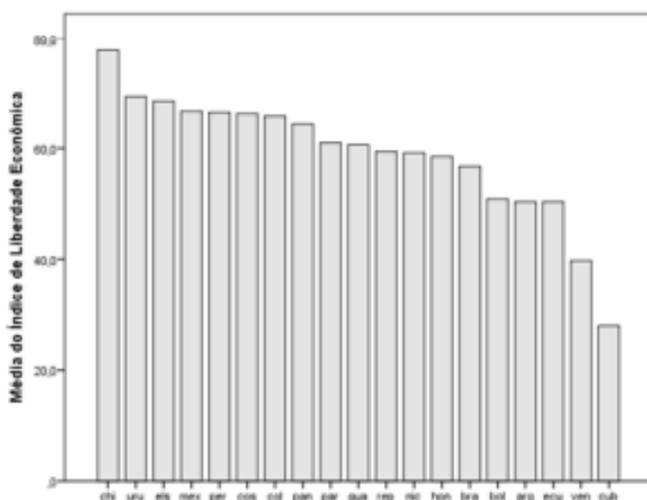


Gráfico 7 – Média do índice de Liberdade Econômica por país da América Latina

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Index of Economic Freedom.

A maioria dos países latino-americanos é, em média, predominantemente não livre, o que pôde ser verificado na estatística descritiva da tabela 1. Nos 19 países da América Latina estudados, a média de desempenho no período compreendido entre 2007 e 2014, foi de 58,93. O valor mínimo apresentado foi de 26,7 no ano de 2010 em Cuba e o valor máximo foi de 79 no ano de 2013, no Chile. Cuba e Venezuela, assim como possuem os piores níveis de democracia na América Latina, também foram os que receberam as piores avaliações no índice de liberdade econômica. Ambos foram classificados como países de liberdade reprimida, a Venezuela com média de 39,71 e Cuba com 27,99.

O nível de liberdade de econômica de um país da América Latina mostrou estar

altamente correlacionado ao seu nível de desenvolvimento democrático, com um coeficiente de correlação de 0,844 (p-valor= 0,000). A maior correlação registrada com a variável dependente no presente desenho de pesquisa. Portanto, demonstra-se que a o índice de liberdade econômica, entre as demais variáveis também de cunho econômico, mostrou ser a que possui a maior correlação com os níveis de avaliação democrática de um país da América Latina. Uma alta correlação positiva mais facilmente observada no gráfico de dispersão (gráfico 8), que demonstra dois casos destoantes. Cuba possui, em média, uma liberdade econômica próxima de 30 e uma avaliação de um país autoritário em média de valor -7. Outro valor que se distancia da distribuição é a Venezuela. Com uma liberdade econômica em valores em torno de 40, a sua avaliação de anocracia mede em torno -3 pontos. Este país mostrou um resultado igual ao nível democrático e do PIB: permaneceu no penúltimo lugar entre os países estudados.

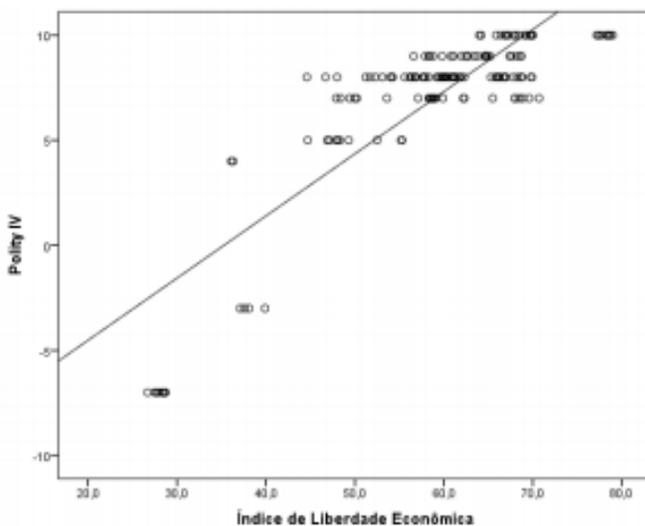


Gráfico 8 – Gráfico de dispersão entre o Nível de Democracia e o Índice de Liberdade Econômica

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Index of Economic Freedom.

No ajuste de modelo de regressão linear proposto neste trabalho<sup>10</sup>, temos em nosso favor que, tecnicamente, as estatísticas de ajuste do modelo sugere um R<sup>2</sup> 0,483 e R<sup>2</sup> ajustado de 0,461, que estão muito acima dos indicadores de ajuste usualmente reportados em modelos de ciência política, o que pode ser observado na tabela 2.

Modelo	Coeficientes Não-Padronizados		Coeficientes Padronizados	t	Significância
	B	Erro Padronizado	Beta		
(Constante)	3,889	1,692		2,298	,024
PIB (log)	,030	,068	,033	,436	,664
T. Crescimento do PIB	,067	,029	,172	2,283	,025
Índice de Gini	-,073	,025	-,225	-2,984	,004
Índice de L. Econômica	,117	,014	,635	8,431	,000

R<sup>2</sup> 0,483; R<sup>2</sup> ajust. 0,461; F= 21,49

Tabela 2 – Regressão linear múltipla (MQO)

Fonte: Elaboração dos autores.

Os resultados indicam que, controlando pelas demais variáveis, cada ponto percentual adicional do PIB resulta em 3% a mais de chance de o país ser democrático, no entanto, o coeficiente não foi estatisticamente significativo ( $\beta = 0,030$ ; erro-padrão = 0,068; p-valor= 0,664).

Já a Taxa de Crescimento do PIB mostrou um efeito positivo e estatisticamente significativo ( $\beta = 0,067$ ; erro-padrão = 0,029; p-valor= 0,025). Portanto, para cada ponto percentual de crescimento econômico de um país da América Latina, aumenta-se em aproximadamente 6% o seu nível de democracia.

Para cada ponto a mais de desigualdade diminui-se em cerca de 7% a chance de um país da América Latina ser democrático, portanto, o índice de Gini mostrou um efeito negativo e significativo ( $\beta = -0,073$ ; erro-padrão = 0,025; p-valor= 0,004). Logo, foi corroborada a hipótese de Przeworski (1997), onde a democracia tem mais chances de sobreviver diante de uma desigualdade decrescente.

O índice de Liberdade Econômica mostrou um maior poder explicativo entre as variáveis do modelo. O efeito foi positivo e estatisticamente significativo ( $\beta = 0,117$ ; erro-padrão = 0,014; p-valor= 0,000). Ou seja, para cada ponto a mais na avaliação do nível de liberdade econômica aumenta-se em aproximadamente 11% a chance de um país da América Latina ser democrático.

Portanto, ao contrário do que Przeworsky et al (1997) afirmam, não foi possível concluir que a riqueza de um país, especialmente um país da América Latina, tem uma relação positiva significativa com os níveis de democracia. Entretanto, confirmam-se as hipóteses dos mesmos autores de que a democracia está relacionada a baixos níveis de desigualdade e a um maior crescimento econômico. Do mesmo modo, a constatação, por parte de um estudo histórico, feita por Chang (2004) de que robustez democrática não leva a desenvolvimento econômico também parece não se validar.

Esses resultados devem ser observados com cautela diante da limitação dos dados.

Em primeiro lugar, não foi possível igualar o número de casos sobre índice de Gini caiu de 152 para 92, como já afirmado anteriormente. Outra ressalva é que o índice de liberdade econômica, como foi descrito no início deste trabalho, é uma média aritmética de fatores como direitos de propriedade, nível de corrupção, gastos de governo, liberdade fiscal, comercial, de trabalho, monetária, financeira, de investimento, entre outros. Portanto, o índice da fundação Heritage utilizado neste trabalho dá o mesmo peso para diferentes aspectos que contribuem para a liberdade econômica, o que pode superestimar ou subestimar a importância de determinados critérios de avaliação. Já o Polity IV possui critérios de avaliação de regimes diferentes de outros índices também bem conceituados como o Freedom House, o que pode gerar alguma diferença na medição da variável dependente.

Destaca-se que a hipótese central do nosso trabalho não foi rejeitada. A liberdade econômica mostrou interferir positivamente nos níveis de democracia na América Latina. Além disso, também foi corroborada a segunda hipótese: o índice de liberdade econômica é o fator que melhor explica a democracia na América Latina diante das principais variáveis econômicas utilizados pela literatura para explicar a democracia. Portanto, buscamos contribuir para os estudos da ciência política, especialmente a área da democracia e desenvolvimento econômico, demonstrando que o índice de liberdade econômica é um indicador que deve ser analisado com especial atenção pelos nossos colegas cientistas como um fator de considerável importância para o desenvolvimento da democracia na América Latina.

## **5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao levantar estimativas sobre democracia e desempenho econômico, os resultados erguidos por esta pesquisa levaram a corroborar as pesquisas que já afirmavam a relação entre alta qualidade na democracia e baixos níveis de desigualdade e a um maior crescimento econômico. Os resultados obtidos, apesar de não mostrar significância na relação entre a riqueza de um país, especialmente um país da América Latina, com os níveis de democracia, sugerem que o índice de liberdade econômica interfere positivamente nos níveis de democracia e é o fator que mais se aproxima de uma explicação sobre a democracia na América Latina entre as variáveis econômicas estudadas.

A liberdade econômica mostrou interferir positivamente nos níveis de democracia na América Latina, confirmando que os países em desenvolvimento são constantemente levados a adotar políticas eficazes e instituições eficientes como forma de garantir o desenvolvimento econômico. Dessa forma, o desenvolvimento econômico contribuirá para um maior equilíbrio do sistema político, com a preservação da estrutura política e trará mais estabilidade para o funcionamento eficaz da democracia em uma sociedade, trazendo ganhos positivos para o bem estar dos cidadãos.

Portanto, este trabalho buscou contribuir para os estudos da ciência política trazendo uma análise que pretende cooperar com futuros estudos da democracia na América Latina, mostrando que o índice de liberdade econômica é um indicador de considerável importância para o desenvolvimento da democracia na América Latina e, que, o desenvolvimento econômico seria uma forma de o regime democrático se constituir em uma situação de solidez e maior eficácia, resultando em uma democracia de maior qualidade.

## REFERÊNCIAS

BARRO, Robert J. Government spending in a simple model of endogenous growth. **National Bureau of Economic Research**, 1990.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

DAHL, Robert A. **Polyarchy**: Participation and opposition. New Haven, CT: Yale University Press, 1972.

DANCEY, Christine P.; REIDY, John. **Estatística sem matemática para psicologia**: usando SPSS para windows. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2013.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA JUNIOR, José Alexandre. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson ( $r$ ). **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 1, 2010.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto et al. O que fazer e o que não fazer com a regressão: pressupostos e aplicações do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, 2011.

\_\_\_\_\_, Dalson Britto et al. When is statistical significance not significant?. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 1, p. 31-55, 2013.

FINDLAY, Ronald. **The New Political Economy**: Its Explanatory Power For LDCS\*. *Economics & Politics*, v. 2, n. 2, p. 193-221, 1990.

HAGGARD, Stephan. **Pathways from the periphery**: The politics of growth in the newly industrializing countries. Cornell University Press, 1990.

HUNTINGTON, S. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale U. 1968.

\_\_\_\_\_, e Jorge I. DOMINGUEZ. Political development. In: Greenstein, F.I. e N.W. Polsby, orgs. **Handbook of political science**. Vol. 3. Reading: Addison-Wesley, 1975.

JANZ, Nicole. Bringing the Gold Standard into the Classroom: Replication in University Teaching. **International Studies Perspectives**, 2015.

KING, G. "Replication, Replication." *PS: Political Science and Politics* 28, p. 443-499, 1995.

LIPSET, Seymour Martin. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. **The American Political Science Review**, v. 53, n. 1, p. 69-105, 1959.

MARSHALL, Monty G.; COLE, Benjamin R. Global Report 2014 - **Conflict, Governance, and State Fragility** (PDF). Center for Systemic Peace. July 23, 2014.

MARSHALL, Monty G.; GURR, Ted Robert; JAGGERS, Keith 2014: POLITY™ IV PROJECT. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2012. **Dataset Users' Manual**, Colorado State University (p4manualv2012.pdf)

MILLER, Terry and KIM, Anthony B., **2016 Index of Economic Freedom** (Washington, DC: The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc., 2016), <http://www.heritage.org/index>.

MUNCK, Gerardo L., and Jay VERKUILEN. Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices. **Comparative Political Studies**, 35, p. 5–34. 2002.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge university press. 1990.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Phillipe. **Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies**. Baltimore e Londres: The John Hopkins University Press, 1986.

OLSON, Mancur. Autocracy, democracy, and prosperity. **Strategy and choice**, v. 131, n. 157, p. 131-57, 1991.

PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. Democratic Capital: The Nexus of Political and Economic Change. **American Economic Journal**, v. 1, n. 2, 2009. pp. 88-126.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

PRZEWORSKI, Adam. **The state and the economy under capitalism**. Fundamentals of pure and applied economics, vol. 40. Chur, Suíça: Harwood Academic Publishers, 1990.

PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando. Regimes políticos e crescimento econômico. **Novos Estudos**, n. 37, p. 174-189, 1993.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. **Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. O que mantém as democracias? **Lua Nova**, n. 40/41, p. 113-135, 1997.

RAO, Vaman. Democracy and economic development. **Studies in Comparative International Development (SCID)**, v. 19, n. 4, p. 67-81, 1984.

ROSS, Michael. Does Oil Hinder Democracy? **World Politics**, v. 51, abril, 2001. pp. 325-61. 26  
TEORELL, Jan. **Determinants of Democratization: Explaining Regime Change in the World, 1972-2006**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. TOCQUEVILLE, Alexis de. A Democracia na América. Tradução de Francisco Weffort. São Paulo: Abril S. A. Cultural, 1985.

## ESTADO MÍNIMO PRA QUEM? UMA ANÁLISE SOBRE O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO NEOLIBERISMO NO BRASIL

*Data de aceite: 21/05/2021*

**Ingred Lydiane de Lima Silva**

Graduada em Serviço Social. Mestranda em Serviço Social e Direitos Sociais pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)

**RESUMO:** Com base no referencial teórico-metodológico marxista, este artigo tem como objetivo analisar o avanço do neoliberalismo e a ofensiva da acumulação capitalista contra o trabalho no desmonte do Estado brasileiro. O mesmo Estado neoliberal que garante a promoção de uma estrutura favorável para um mercado é o que combate os sistemas de proteção social, a essência do neoliberalismo não é a simples redução da intervenção estatal, mas a necessidade de um Estado direcionado a reprodução do capital.

**PALAVRAS - CHAVE:** Neoliberalismo; reprodução do Capital; Estado Brasileiro.

**ABSTRACT:** Based on the Marxist theoretical and methodological framework, this article aims to analyze the advance of neoliberalism and the offense of capitalist accumulation against work in the dismantling of the Brazilian State. The same neoliberal state that guarantees the promotion of a favorable structure for a market is the one that combats social protection systems, the essence of neoliberalism is not the simple reduction of state intervention, but the need for a state aimed

at the reproduction of capital.

**KEYWORDS:** Neoliberalism; reproduction of Capital; Brazilian State.

### 1 | INTRODUÇÃO

A ofensiva neoliberal avança no mundo como uma resposta do capitalismo ao ciclo econômico depressivo, a essência dessa expansão é encontrar condições para direcionar os Estados segundo interesses de classe. A necessidade de reduzir as barreiras comerciais vem colocando em cheque a soberania dos Estados. As instituições multilaterais, com destaque para o FMI e a OMC, foram o caminho para o avanço do Estado neoliberal, com o suposto objetivo de proteger a falência dos Estados-nações, essas instituições impõem ajustes estruturais como condição para negociar as dívidas e liberar novas linhas de crédito. A expressão dos ajustes estruturais são medidas de austeridade fiscal que baixam o padrão de vida dos trabalhadores.

Dessa forma, com base no referencial teórico-metodológico marxista, este artigo tem como objetivo analisar o avanço do neoliberalismo e a ofensiva da acumulação capitalista contra o trabalho no desmonte do Estado brasileiro. Estudar a intervenção do Estado nas relações de produção capitalista requer um olhar dialético, pois apesar da função fundamental do Estado ser o subsídio da

reprodução do capital, a forma como ele intervém depende das condições de cada contexto histórico e de cada formação social.

## 2 I ESTADO, LUTA DE CLASSES E REPRODUÇÃO DO CAPITAL

Em seu livro “A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”, Engels (1984) analisa que o Estado não é algo inerente a história da humanidade, mas sim uma instituição que surge com desenvolvimento da sociedade de classes, enquanto um terceiro poder funcional a classe dominante e a manutenção da exploração da força de trabalho escravo. A tese do autor é que a divisão do trabalho alienado fazia surgir uma sociedade dividida por classes que possuíam interesses antagônicos e irreconciliáveis, sendo assim, a sociedade viveria em luta aberta e incessante ou sob o domínio de um terceiro poder funcional a classe dominante. Dessa forma, apesar do Estado se mostra neutro em relação a mediação das classes em luta, ele é uma instituição que surge para controlar as relações sociais e mediar os interesses da classe dominante.

Nesse sentido, não é à toa que Marx (1988) ao discorrer sobre o modo de produção capitalista conceitua o Estado como “comitê executivo da burguesia”. Se o Estado na sociedade de classes, independentemente do modo de produção, tem como papel a manutenção do poder da classe dominante, no capitalismo o Estado cumpre o dever de responder aos interesses da sua classe dominante: burguesia.

Dessa forma, Marx (1998) e Engels (1984) fazem uma crítica a concepção jusnaturalista de Estado, que compreende o Estado como uma instituição emancipatória e positiva, que contribui com a racionalização das relações sociais através da disciplina. Em contraponto, os autores mencionados discutem que o Estado é uma instituição funcional a exploração pelo seu caráter coercitivo.

Destarte, subsidiado pelo marxismo mas vivenciando um novo contexto histórico do capitalismo, Gramsci levanta novas discussões sobre a concepção de Estado. O autor concorda com a tese de que o Estado burguês tem um caráter coercitivo de dominação, porém para ele, essa instituição se complexificou ao passo em que o desenvolvimento do capitalismo acarretou mudanças nas relações sociais. Dessa forma, ele compreende que o caráter coercitivo é apenas uma das faces do Estado.

Para Gramsci, o desenvolvimento do capitalismo acarreta mudanças na política, pois o processo de socialização faz emergir novos organismos de atuação política, os quais ele denomina de aparelhos privados de hegemonia pois se afastam da atuação do Estado restrito. Partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais, escolas, meios de comunicação e igrejas são exemplos de aparelhos privados de hegemonia, que para Gramsci, estruturam a sociedade civil (ADAMAS; PFEIFR, 2006).

Em suma, Gramsci contribuiu com a concepção marxista sobre o Estado em um novo contexto do capitalismo, pois analisou que o Estado é funcional a classe dominante

porque ela possui a hegemonia dos aparelhos privados e portanto o comando da sociedade política que está dialeticamente interligada, entretanto, essa hegemonia está em constante tensionamento nas relações sociais. Logo, o Estado também pode ser funcional a classe trabalhadora através do tensionamento de classes, contudo, assume predominantemente uma atuação funcional a burguesia pois seus interesses possuem a hegemonia nesta sociedade.

Diante do exposto, no modo de produção capitalista o Estado cumpre um papel determinante na reprodução do capital, tanto na sustentação da estrutura de classes através do controle da classe explorada, como na criação de condições gerais para as relações de produção (NETTO, 2011; IAMAMOTO, 2008). Para cumprir com suas funções, o Estado utiliza-se de medidas repressivas e integradoras, que estão dialeticamente interligadas.

Pertencem ao domínio do Estado: criar condições gerais da produção, que não podem se assegurar pelas atividades privadas dos grupos dominantes; controlar as ameaças das classes dominadas ou frações das classes dominantes, através de seu braço repressivo (exército, polícia, sistema judiciário e penitenciário); e integrar as classes dominantes, garantindo a difusão da sua ideologia para o conjunto da sociedade (IAMAMOTO, 2008, p. 120).

Segundo Netto (2011), as funções políticas do Estado imbricaram-se organicamente com as suas funções econômicas durante a fase monopolista do capital, o Estado burguês passa a assumir uma multiplicidade de funções, corroborando de forma direta e indireta para reprodução das relações de produção. Dentre as funções diretas: manutenção de empresas estatais responsáveis por setores não rentáveis e pelo fornecimento de matérias-primas por custo barato, controle de empresas capitalistas com dificuldades, venda de empresas públicas construídas com o dinheiro público, além de diversos subsídios, dentre eles, incentivos fiscais. Já no rol das funções indiretas: a compra de produtos a grupos monopolistas, investimento público em meios de transporte e infra-estrutura, qualificação da força de trabalho e subsídio a pesquisas.

Sendo assim, analisar a intervenção do Estado nas relações de produção capitalista requer um olhar dialético, pois apesar da função fundamental do Estado ser o subsídio da reprodução do capital, a forma como ele intervém depende das condições de cada contexto histórico e em cada formação social.

### **3 | OFENSIVA NEOLIBERAL**

Em sua essência, a teoria neoliberal defende que o mercado deve ser a instância mediadora da sociedade. Teoricamente, faz oposição direta as ideias de Keynes, pois defende que a intervenção do Estado na economia deve ser mínima, criticando assim as funções reguladoras estatais e os direitos sociais. No plano ideo-cultural faz críticas a democracia, a igualdade e a justiça social, para o pensamento liberal a desigualdade não é

um problema, mas algo natural e positivo, já que são as diferenças que contribuem com o crescimento da sociedade através da competição.

A teoria neoliberal argumenta que a liberdade nos negócios é o melhor meio para se obter o desenvolvimento da sociedade, o Estado teria como papel assegurar a defesa da propriedade privada e dos direitos individuais. Manter o mercado livre, longe de qualquer regulamentação, seria a chave para se obter a garantia dos direitos individuais. Para o neoliberalismo ortodoxo, a promoção de privatizações, a desregulamentação do mercado e o estímulo a competição proporciona um ambiente de desburocratização de serviços, aumenta a eficiência e produtividade, baixa o custo dos produtos e que garante uma melhor qualidade de vida para sociedade.

É difícil enquadrar o neoliberalismo em um conceito fechado, “a prática da neoliberalização evoluiu de tal modo que se afastou ponderavelmente do modelo que a teoria oferece” (HARVEY, 2008, p. 75). Harvey (2008) destaca que é preciso considerar *os desvios da teoria na prática*, já que existe um antagonismo atual entre os interesses das instituições financeiras e ortodoxia neoliberal, é contraditório por exemplo, a tolerância dos Estados frente às más decisões e fracassos das instituições financeiras.

Como bem afirma Netto e Braz (2007), o Estado Mínimo trata-se de um “Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital” (2007, p.231). O mesmo Estado neoliberal que garante a promoção de uma estrutura favorável para um mercado é o que combate os sistemas de proteção social (NETTO, 2012). A essência do neoliberalismo não é a simples redução da intervenção estatal, mas a necessidade de um Estado direcionado a reprodução do capital.

No que toca às exigências imediatas do grande capital, o projeto neoliberal restaurador viu-se resumido no tríplice mote da “flexibilização” (da produção, das relações de trabalho), da “desregulamentação” (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e da privatização (do patrimônio estatal) (NETTO, 2012, 417).

No quesito qualidade de vida se manifesta uma contradição, pois ao mesmo tempo que se defende que o mercado com livre mobilidade garante uma melhor qualidade de vida por meio de uma melhora na eficiência e baixa no custo dos serviços, ocorre uma individualização da responsabilidade pela garantia da promoção do bem estar. É justamente em um contexto de corte de recursos e mudanças nas políticas sociais que ocorre o desenvolvimento de uma ideologia de culpabilização dos sujeitos pelas suas condições precárias. Ou seja, ao invés de combater a desigualdade sócia, o neoliberalismo tem penalizado as pessoas por suas condições de vida. Paralelo a aglutinação das expressões da “questão social” e da responsabilização dos sujeitos, se desenvolve a figura de um Estado penal e autoritário, funcional aos interesses de uma pequena fração burguesa. Frente a instabilidade do Estado Neoliberal e o clima de competição ocorre o avanço do neoconservadorismo e do fascismo pelo mundo.

Não é à toa que fazem tantas críticas a democracia nessa égide, o autoritarismo é em si um traço marcante dos Estados neoliberais, que centram o poder e a resolução dos conflitos nas mãos do executivo e judiciário. A liberdade política das massas fica reduzida a vontade de poucos, o ato de governar fica sob o domínio de uma pequena elite e dos seus gurus. Ou seja, não se trata de reduzir a intervenção do Estado, mas encontrar condições para direcioná-lo segundo os seus interesses de classe, o que só é possível com o estreitamento das instituições democráticas. A crítica a democracia faz parte da necessidade de despolitizar as relações sociais para legitimar as medidas regressivas.

Assim, “o que desejam e pretendem, em face da crise contemporânea da ordem do capital, é erradicar mecanismos reguladores que contenham qualquer componente democrática de controle do movimento do capital” (NETTO, 2012, p. 88). Portanto, a importância da “reforma” do Estado e das políticas sociais reside na necessidade do capital de realocar os recursos públicos ao seu favor.

#### 4 | DESMONTE DO ESTADO BRASILEIRO

O neoliberalismo é um fenômeno que vem se expressando em nível mundial, porém é reducionista e incorreto analisá-lo sem considerar as particularidades, existem elementos determinantes para analisar os contornos desse processo, como a formação histórica, a cultura, o tensionamento de classes e o poder econômico de cada país.

É relevante destacar que o desenvolvimento econômico no modo de produção capitalista é marcado por um movimento *desigual e combinado*, dessa forma, é errôneo pensar o processo de desenvolvimento capitalista nos países pautando-se por fases. O Brasil não teve seu crescimento industrial/urbano “atrasado”, mas um desenvolvimento subordinado aos ditames dos países imperialistas. Em outras palavras, o Brasil é um país periférico que carrega a marca histórica da *dependência econômica*.

Para Behring (2003), compreender o desmonte do Estado brasileiro nos anos 1990 e o processo de inserção do país na dinâmica contemporânea do capital, por meio da incorporação da política macroeconômica neoliberal requer considerar as condições gerais que lhe antecedem. Em sua análise, existe uma relação direta entre a contrarreforma neoliberal dos anos 1990, a estagnação econômica do país nos anos 80 e o processo de endividamento durante o período da ditadura militar no Brasil.

O “milagre” econômico durante a ditadura militar, período entre os anos de 1969 à 1973 que ficou conhecido pelo alto crescimento econômico, foi segundo Behring (2003) uma articulação do Estado brasileiro, da burguesia nacional e do capital estrangeiro.

A queda na taxa de lucro dos países centrais e o acirramento intercapitalista, durante os anos 1960-70, culminou na necessidade de transferência de capital monopolista para periferia como mecanismo de reestruturação do capital na busca por novos nichos de acumulação. É durante esse período, no qual o Brasil era governado de forma autoritária e

golpista por militares, que o país adota uma política econômica de cunho desenvolvimentista através da instalação de transnacionais, por meio da abertura de crédito externo, que culminou no crescimento econômico. Entretanto, o custo do desenvolvimento industrial submisso aos ditames imperialistas, no período da ditadura, foi a sujeição do país a acordos políticos que resultou no seu endividamento, a aceitação de juros flutuantes submeteu a capacidade de investimento nacional ao pagamento da dívida pública.

O colapso da dívida passou a contribuir com a sangria dos recursos públicos dos países periféricos para o financiamento da reestruturação produtiva dos países centrais. O Brasil ficou submetido a condição forçada de exportador de capital por meio do mecanismo dos juros flutuantes. Dessa forma, é importante entender a questão política que envolve as negociações do pagamento da dívida e os interesses capitalistas que estão na essência da atuação das organizações multilaterais imperialistas.

O endividamento dos países periféricos, dentre eles o Brasil, ganha um novo contexto com a adoção de uma nova política de juros dos EUA. Como consequência do acirramento intercapitalista, os EUA adotaram uma nova política monetária para retomar a hegemonia do dólar, aumentou bruscamente a porcentagem dos juros e reduziu o prazo dos pagamentos, o que gerou uma queda na taxa de exportação e estrangulamento das economias periféricas. Os anos 80 passa a ser conceituado como “década perdida” para os países latino-americanos, por conta da forte estagnação econômica do período. Essa situação comprometeu o futuro da economia brasileira, pois gerou uma contenção no mercado interno e dificultou a atuação do Estado, já que a incapacidade de investimento dificultou o desenvolvimento tecnológico do setor produtivo e culminou em uma condição de dependência econômica.

O descontrole inflacionário e a pressão em relação ao pagamento da dívida gerou uma situação de “ciranda financeira” no Brasil, através da emissão de novos títulos do tesouro a juros atraentes (BEHRING, 2003). Para Lupatini (2012) a dívida externa e interna se entrelaçam neste contexto, com a emissão de novos títulos ocorre um crescimento da dívida interna, que passa a valorizar capitais privados do setor exportador. A elevação da taxa de juros alimentou o processo inflacionário e teve como consequência um desequilíbrio no orçamento público do Estado brasileiro, gerando diversas expressões negativas nos anos 80, dentre elas: desemprego, produção voltada para exportação, empobrecimento e crise nos serviços públicos.

No Brasil, os anos 1980 é marcado por uma crise econômica gerada pelo desequilíbrio inflacionário e por um contexto de tensão política, motivada pelo avanço do movimento popular e pela fragmentação da burguesia brasileira, ambos processos resultaram no esgotamento da ditadura militar e no processo de redemocratização do país. A formulação da Constituição Cidadã neste período foi uma expressão da tensão política entre o movimento operário/popular e a agenda liberal das elites políticas. Para Behring (2003), apesar dos ganhos significativos da classe trabalhadora no processo de

redemocratização do Brasil, esse momento é permeado por contradições e esteve sob o controle da elite conversadora brasileira que temia a emancipação dos trabalhadores.

O contexto de estagnação econômica e hiperinflação dos anos 80 foram a base para a hegemonia do projeto neoliberal nos anos 90. Como supramencionado, o endividamento e a recessão econômica nos países periféricos foram o caminho para o avanço do neoliberalismo. As instituições multilaterais, representantes do grande capital, passaram a aceitar o neoliberalismo para os países devedores como medida para combater a inflação e atrair capital estrangeiro.

Segundo a análise de Behring (2003), a transição democrática e a estrutura industrial do Brasil foram condicionantes para adesão do país a agenda neoliberal, bem como, o “atraso” dessa inserção custou a potencialização dos efeitos. “O fim da ditadura militar e as contradições da transição democrática, que criam as condições econômicas, políticas e morais” (BEHRING, 2003, P.148) para a contrarreforma do Estado brasileiro nos anos 90, o custo foi regressão das conquistas democráticas dos anos 80.

O desfecho do pleito eleitoral de 1989, etapa tão esperada do processo de democratização, e mais um momento do embate entre os projetos societários antagônicos que foram se delineando e aprofundando ao longo dos anos de 1980, favoreceu, por uma diferença pequena de votos, a candidatura à presidência que defendia explicitamente as “reformas” orientadas para o mercado (BEHRING, 2003, p 149).

A década de 1990 se inicia com a vitória de Collor e uma forte crise econômica no país, gerada pelo agravamento da situação inflacionária, o então presidente passou a desenvolver um programa de governo pautado em reformas estruturais orientadas para o mercado como meio para derrotar a situação da alta inflação. Porém, não obteve ganhos e a situação econômica do país ficou marcada por oscilações.

Para Behring (2003), o erro econômico central do governo Collor foi desconsiderar o caráter político que envolvia a inflação, ele estimulou a concorrência através da abertura comercial desconsiderando a situação de desvantagem do país, estimulou a concorrência sem pensar uma política concreta em relação ao endividamento, ou seja, sem capacidade orçamentária para investir em tecnologia e educação, o que gerou desemprego e falências. Criando uma situação de “solidão política” no cenário mundial de negociações (BEHRING, 2003, p. 152).

O cenário econômico e político culminou na renúncia de Collor dois anos após sua posse presidencial. Em 1992, o primeiro presidente eleito depois do período ditatorial, Collor, renunciou o seu cargo após a abertura de um processo de *impeachment* que tinha como acusação crimes de corrupção. Esse contexto, gerou um ambiente social de desconfiança na política e na democracia, que reverteu as tendências da década de 1980 e deu base para implementação de uma pauta regressiva no país (BEHRING, 2003). Após a renúncia, seu vice Itamar Franco assumiu a presidência.

O interregno Itamar Franco será palco de avanços limitados, no que se refere à legislação complementar à Constituição de 1988, a exemplo da Lei Orgânica da Assistência Social. Mas será também o momento de articulação da coalizão conservadora de poder constituída em torno de Fernando Henrique Cardoso, então à frente do Ministério da Fazenda, onde foi formulado o plano de estabilização protagonizado pela nova moeda: o real (BEHRING, 2003, p.154-155).

Depois de inúmeras tentativas, o plano real organizado por FHC foi o que mais surtiu efeito em relação a inflação, porém proporcionou uma condição geral de recessão no país. O plano renegociou dívidas velhas com organismos internacionais para tornar possível novos empréstimos, à contrapartida foi desregulamentação e desmonte do Estado brasileiro. A abertura comercial passou a surtir efeitos e atrair capitais, impactando positivamente na inflação, porém essa política econômica destruiu a autonomia monetária do país.

Como argumenta Harvey (2014), a liberalização não produz uma situação harmoniosa, mas desigualdade social e instabilidade econômica. O enfraquecimento dos Estados periféricos e a desnacionalização de suas economias, levam as empresas nacionais a falência, pois estas não tem condições de competir com as transnacionais (SANTOS, 2012). Os acordos feitos com as organizações multilaterais para legitimar plano real e equilibrar a inflação, envolveu a desregulamentação e a liberalização da economia brasileira, o que foi um caminho para exigência da reconfiguração do Estado.

O câmbio flutuante agravou a situação de endividamento do país e a dívida pública foi o caminho para imposições regressivas do FMI, que colocou o orçamento público brasileiro à mercê de uma política econômica de ajuste fiscal permanente, voltada para os interesses do grande capital. Como aponta Lupatini (2012), diante da crise e da política de juros adotada pelos EUA, a escolha política do Brasil foi optar por uma política macroeconômica pautada no arrocho fiscal e em reformas estruturais. Outrossim, o endividamento gerado para o investimento produtivo não produziu crescimento interno, o que afundou o país em uma situação de estagnação econômica.

O controle inflacionário garantido pelo plano real legitimou a agenda econômica e política de FHC nos anos 90, o “articulador e intelectual orgânico da contrarreforma” do Estado brasileiro (BEHRING, 2003, p.155). A partir da década de 1990, o Estado brasileiro, enquanto condição de país dependente, passa a responder as novas exigências estruturais do capital. Para isso foi fundamental o redimensionamento dos recursos públicos a nova dinâmica de acumulação do mercado financeiro. O Estado intensifica seu apoio ao capital através do desmonte das políticas sociais e da abertura para privatização dos serviços, que em grande parte, é financiado pelo dinheiro público ora canalizado através da dívida.

Behring (2003), enfatiza que o Plano Diretor da Reforma do Estado, aprovado em 1995, não se tratava apenas de mudanças na administração do funcionalismo público, mas de uma abertura do Brasil para as medidas neoliberais e para consolidação de uma condição de ajuste fiscal permanente. Ou seja, a partir dos anos 1990 o Brasil adota uma

política econômica totalmente voltada aos interesses do mercado financeiro e agenda neoliberal.

A política macroeconômica neoliberal passa a ser hegemônica no Brasil a partir da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado, sendo sustentada por uma ideologia que afirma que o crescimento econômico está interligado com a garantia de credibilidade, em outras palavras, ser um bom pagador da dívida pública.

O discurso de gestão neutra legitimou muitas injustiças, como discute Paulani (2003). Pois passa a se legitimar na sociedade um discurso de que só existe uma matriz de política macroeconômica, científica e correta, independente de qual seja a ideologia e campo político do governo. Para se fazer uma boa gestão o governo deve se submeter aos princípios neoliberais para conseguir desenvolver economicamente o país. E é justamente a tal política econômica científica que legitima a circulação do capital financeiro. A ideologia afirma que o crescimento econômico está interligado com a garantia de credibilidade, mesmo que essa credibilidade custe sacrifícios, como direitos, políticas sociais e vidas. Pois se o país “gasta demais” com o social, ele põe em risco sua credibilidade e a fetichização da mercadoria.

Tecendo duras críticas ao populismo e a burocracia, as justificativas para legitimar a reforma do Estado em 1995 trouxeram como pauta central a preocupação com a cidadania, caracterizando o desmonte das garantias sociais como necessário para o desenvolvimento do país por meio da sua inserção na dinâmica mundial. Ou seja, utilizou-se de argumentos da teoria neoliberal, na qual relaciona desregulamentação com desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de vida.

Entretanto, como aponta Behring (2003), a preocupação social tratou-se apenas de uma grande desculpa para legitimar a reforma neoliberal, a prova de tal contradição reside no fato de que a desregulamentação deixou a economia do país à mercê da especulação do mercado financeiro, de forma que todo esforço de redução de custos preconizado pelo “ajuste” fiscal permanente e desmonte das proteções sociais escoou pelo ralo da dívida pública.

Bem como, o processo de privatização das estatais brasileiras expressou a vulnerabilidade orçamentária do Brasil frente aos anseios imperialistas. As privatizações contribuíram com o mercado através da retirada do Estado de suas funções produtivas e da apropriação de capitais a custo baixo, o que revelou a vulnerabilidade da execução orçamentária do país em relação a dinâmica externa, o patrimônio público foi entregue ao capital por meio da venda de estatais.

O processo de privatização abriu novos campos de lucratividade para os países centrais, pela lógica da acumulação via espoliação, a privatização se tornou um novo campo para investir capital superacumulado e gerar novos nichos de valorização. O que acarretou, ao mesmo tempo, acumulação de capitais e desigualdade. A capacidade produtiva do Estado foi entregue ao mercado, a abertura de importações quebrou as

empresas nacionais e a produção rural, transferindo ativos e recursos naturais a preço reduzido (HARVEY, 2014).

Apesar das justificativas para legitimação do neoliberalismo no Brasil fazerem uma relação errônea entre má administração do Estado e necessidade de medidas regressivas nos sistemas de proteção social, a essência que move a reconfiguração do Estado brasileiro nos anos 90 é a reação do capitalismo ao ciclo depressivo. A hipertrofia do Estado garante o maior controle sobre os rendimentos do fundo público, o que proporciona garantias econômicas aos processos de valorização e acumulação (IAMAMOTO, 2008). Em outras palavras, a “reforma” neoliberal dos Estados é uma resposta do capitalismo em busca da reprodução ampliada do capital.

## 5 | CONCLUSÃO

A liberalização de crédito para países periféricos nos anos 1970 foi funcional as economias centrais, pois possibilitou novos terrenos de acumulação a custo reduzido. O endividamento dos Estados-nações foi uma peça chave para o desenvolvimento do neoliberalismo, pois a dívida pública se tornou o caminho para a pressão fiscal dos organismos multilaterais, já que a “reforma” do Estado se tornou um critério para inserção no mercado e liberalização de crédito. Ou seja, interesses capitalistas estão na essência das ações dos organismos multilaterais, a “reforma” do Estado pautada em valores neoliberais contribui para o redimensionamento dos recursos públicos, que passa a contribuir com a valorização do mercado financeiro e por tanto, com a reprodução ampliada do capital através do pagamento da dívida pública.

A política macroeconômica neoliberal pautada no ajuste fiscal permanente adotada nos anos 1990 foi uma tragédia no campo social, pois significou o desmonte orçamentário da Seguridade Social, o que retrocedeu conquistas da redemocratização e agravou as condições sociais dos brasileiros. Dentre as expressões negativas, Behring (2003) destaca o aumento da violência urbana, do desemprego, da precarização das relações do trabalho e uma baixa na renda *per capita* dos brasileiros que contribuiu com o aumento dos níveis de pobreza e desigualdade social.

## REFERÊNCIAS

ADAMS, José Rodrigo Barth; PFEIFER, Mariana. **O Estado ampliado de Gramsci**. Revista Mosaico Social, 2006. Disponível em: <https://cienciassociais.ufsc.br/files/2015/03/Artigo-162.pdf>. Acesso em: 27. Fev. 2020.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 127-212.

ENGELS, Fridrich. A origem da família, da propriedade e do Estado (Trad. de H. Chaves). Portugal: Livraria Martins Fontes. p. 45-65.

HARVEY, David. **A breve história do neoliberalismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2008. p.75-96.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo, edições Loyola, 2014. p. 115-149.

IAMAMOTO, Mariilda Villela. **Serviço Social em tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 93-128.

LUPATINI, Márcio. **Crise do capital e dívida pública**. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara. (Org). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012. P. 59-93.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. O manifesto do partido comunista. In: COGGIOLA, Osvaldo. (org.). São Paulo: Boitempo, 1998.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 19-34.

NETTO, José Paulo. **Crise do capital e consequências societárias**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. n. 111. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

NETTO, José Paulo. **Crise do Socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 73-99.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 211-243.

PAULANI, Leda. Brasil Delivery: A Política Econômica do Governo Lula. **Revista de Economia Política**, 2003, vol.23, dez. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/92-4.pdf>. Acesso em: 01 de maio. 2019.

# CAPÍTULO 14

## DOS FATOS ÀS VERTIGENS: A (DES)VALORIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

Data de aceite: 21/05/2021

**Elyelthon Silva Álvares**

Pós-Graduando em Políticas Públicas pela UFMA

**José Ramiro Esteves Ramos**

Pós-Graduando em Políticas Públicas pela UFMA

**RESUMO:** Através de ensaio teórico, o artigo em questão estimula um debate reflexivo acerca de como a gestão democrática, garantida por força de lei e consolidada como um fato histórico na sociedade brasileira, em relação ao planejamento urbano das cidades, fragmenta-se e torna-se quase inexpressiva à medida que sai da teoria da lei para a prática. A problematização surge diante das exemplificações sobre a concessão de políticas públicas de planejamento urbano e a utilização da gestão democrática na construção destas, e sobre o que de fato é consolidado. Ressalta-se que apesar de avanços, a gestão democrática, no contexto urbano e de suas políticas públicas, contitue-se ainda como uma gestão centrada em decisões de viés visivelmente político.

**PALAVRAS - CHAVE:** Gestão Democrática. Legislação. Planejamento Urbano.

### FROM FACTS TO VERTIGENS: THE (DE)VALUATION OF DEMOCRATIC MANAGEMENT IN THE CONSTRUCTION OF PUBLIC POLICIES FOR URBAN PLANNING IN BRAZIL

**ABSTRACT:** Through theoretical test, the article in question stimulates a reflective debate about how democratic management, guaranteed by law and consolidated as a historical fact in Brazilian society, in relation to urban planning of cities, fragmented and becomes almost inexpressive as it moves from theory of law to practice. The problematization arises in the face of exemplifications about the concession of urban public policies and the use of democratic management in the construction of these, and what is actually consolidated. It should be noted that despite advances, management democratic, in the urban context and in its public policies, it also consists of a management centered on decisions with a clearly political bias.

**KEYWORDS:** Democratic Management. Legislation. Master Plan.

### 1 | INTRODUÇÃO

“Dos fatos às vertigens: a (des) valorização da gestão democrática na construção de políticas públicas urbanas no Brasil”, é um artigo proposto sob a forma de um ensaio teórico, que objetivou proporcionar um debate temático acerca da gestão democrática da cidade, especificamente, nos caminhos entre a origem de formação e a consolidação desta

frente ao planejamento urbano no Brasil, confrontando o fato jurídico que a norteia e a prática efetiva de fato.

Tendo como objeto de estudo a gestão democrática, por meio da relação entre o que a lei indica e a prática concretizada durante o processo de construção das Políticas Públicas Urbanas, especialmente as de planejamento urbano no Brasil. A abordagem do objeto exemplificou-se ao longo do artigo por meio de algumas exemplificações disponíveis em notícias jornalísticas, estudos, teses, ensaios, dentre outros que relatam a gestão democrática como um fato jurídico de direito e a vertigem que esta resulta, não de forma genérica, mas predominante, na sua consolidação final.

Sendo assim, o vigente artigo assumiu uma natureza discursiva argumentativa, uma vez que apropriou-se de fontes primárias e secundárias que resultaram na sua estruturação crítica a respeito da Gestão Democrática nas cidades brasileiras a partir da lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade.

Para cumprir seus objetivos, o vigente artigo estruturou-se em em quatro seções primárias organizadas a fim de sintetizar o conteúdo pesquisado, analisado e criticado. A Seção 1 trata-se desta introdução, na qual somos apresentados ao contexto que envolve a pesquisa, ao seu objeto de estudo, aos seus objetivos e a sua estruturação científica. A Seção 2 aborda a relação dos instrumentos jurídicos relativos ao direito urbano e sua dinâmica acerca do planejamento urbano por meio da gestão democrática urbana.

Na Seção 3 abordou-se mais especificamente o processo de formação de políticas urbanas de planejamento no país, uma vez que atenua, através de casos, as relações vigentes entre os diversos agentes e interesses envolvidos e como a gestão democrática é afetada de forma significativa no que tange a sua finalidade. A seção 4 contou-se pelas conclusões obtidas, por meio da análise de conteúdo, sobre o tema proposto, na qual retirou-se e reiterou-se os dilemas que envolvem a gestão democrática relacionada ao contexto urbano do país, especialmente após a consolidação do Estatuto da Cidade em 2001.

## **2 | 2 ESTATUTO DA CIDADE, PLANEJAMENTO URBANO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL**

Prevista formalmente, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1988, a questão urbana no Brasil passou a ter uma atenção significativa frente as estratégias e deveres do Estado e entes políticos, especialmente os municípios. Brito (2007, p. 2) a respeito da questão urbana no país afirma que: Para Duarte (1999, p. 43),

Seguindo essa celeuma mundial, o Legislador Constituinte inseriu na Carta de 1988 os artigos 182 e 183, nos quais encontra-se a abordagem do tema política urbana preconizando, ai, meios de efetivá-la, através de condições próprias e instrumentos a serem utilizados pelo Poder Público, destacando, ainda, a aprovação do Plano Diretor pelos Municípios (BRITO, 2007, P. 2).

Contudo, a previsão sobre o urbano apresenta-se de forma vaga dentro do texto Constitucional de 1988, uma vez que disponibiliza poucos meios, especificamente, como o Plano Diretor como ferramenta de efetivação da função social e do direito à cidade. “Art. 182. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (CF, 1988, P. 112).

Diante de tais circunstâncias, em face a aprofundar a regulamentação da questão urbana, é aprovada por unanimidade a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, simplismente Estatuto da Cidade, que vem a ser referência em direito urbano no Brasil. “O Estatuto da Cidade (...) trouxe aplicabilidade às normas constitucionais, especialmente em relação aos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana” (BASSUL, 2010, P. 72).

Neste sentido, Mazza (2013, p. 661) aludi que:

O Estatuto da Cidade é a lei geral sobre Direito Urbanístico no Brasil, um novo ramo do Direito Público nascido como uma especialização do Direito Administrativo e que tem por objeto os princípios e normas de proteção ao bem-estar das cidades (MAZZA, 2013, P. 661).

Com a instituição do Estatuto da Cidade, os entres políticos, especialmente os municípios ganharam maior autonomia e novas responsabilidades, mas principalmente instrumentos para que se possibilite o alcance da função social e do direito à cidade no país. Dentre estes diversos instrumentos disponibilizados pelo nova lei, artigos 43 ao 45, encontram-se os dispositivos a serem implementados para garantir Gestão Democrática da Cidade nas questões urbanas. De acordo com o artigo 43 do Estatuto da Cidade (2001, p. 28), a gestão democrática da cidade pelos municípios poderá utilizar-se, dentre outros, de:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Observa-se contudo que destes intrumentos discriminados, os debates, as audências e as consultas públicas, junto com a iniciativa popular de lei, apresentam-se talvez, como os mecanismos mais democráticos no que tange a participação popular direta no processo de construção das políticas públicas urbanas.

De acordo com Prieto (2010, p. 6), em uma conceituação simples e objetiva, “os debates e as consultas públicas seriam instrumentos de participação popular na

Administração Pública para cumprir o fundamento constitucional da publicidade e os direitos do cidadão à informação”. Já a audiência pública, de acordo com Moreira Neto (1992, p. 129) seria compreendida como:

Um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que podem conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual (MOREIRA NETO, 1992, P. 129).

Nota-se que o debate, a consulta e a audiência pública cumprem um papel, pelo menos sob o ponto de vista do ordenamento jurídico, um papel fundamental na colaboração da população com as decisões a respeito da construção, aplicação e efetivação das políticas de questões urbanas no país. Observa-se também que ambas correlacionam-se, uma vez que tanto as consultas quanto as audiências públicas geram debates públicos e teoricamente uma posição da administração pública a atender da forma menos danosa possível as aspirações da população envolvida.

Contudo, quando parte-se para uma análise mais aprofundada acerca da ação prática sobre a gestão democrática nas questões urbanas do Brasil, principalmente sobre o planejamento urbano via plano diretor, a teoria sobre este tipo de gestão abordada pela legislação, no caso o Estatuto da Cidade, mostra-se praticamente vertiginosa diante destas.

Tais processos fragmentam-se significativamente, uma vez que a formulação do planejamento urbano envolve vieses que variam entre o administrativo, que atuações fundamentais voltadas para a realização de melhorias para a sociedade e político que tem decisões envolvendo conflitos de interesses (PORTAL POLITIZE, 2016).

Sendo assim, no Capítulo subsequente, abordaremos como o processo de construção da gestão democrática da cidade, especificamente o debate, as audiências e a consulta pública do Estatuto da Cidade, ocorre como um fato jurídico indisponível e os caminhos que levam, na maioria dos casos, às políticas urbanas, principalmente a elaboração do plano diretor, que em sua consolidação prática não passam de uma vertigem no que tange a sua efetividade real frente ao que a Lei de fato determina.

### **3 | AGENTES, INTERESSES E CONFLITOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL**

Antes de adentrar-se na temática sobre a relação da teoria (da lei) vs a prática (da gestão democrática) via debates, consultas e principalmente audiências públicas a respeito do planejamento urbano de municípios brasileiros, torna-se fundamental um entendimento breve sobre a relação destas com o viés que a administração pública adota durante o processo de constituição e implementação de tais políticas públicas.

O portal Politize (2016) apresenta, conforme abordamos anteriormente, que as Políticas Públicas assumem dois estilos, vieses, totalmente distintos, um político e um

administrativo. Neste sentido, a realidade brasileira permite uma predominância significativa do viés político das políticas urbanas, mas sem anular totalmente as administraivas.

Isso se dá devido, pois, segundo colocações de Paludo (2013, p. 312), as Políticas Públicas congregam atores políticos, técnicos e administrativos, públicos, privados e oriundos do terceiro Setor. Assim, a diversificação dos atores somada a especificidade das políticas públicas contribuem expressivamente na sua efetividade prática.

Quando todos estes atores unem-se em uma política urbana essencial, como a definição de um plano diretor urbano, a gestão democrática acaba atenuando-se fortemente para o viés político, principalmente pela força social, econômica e política das classes envolvidas. Assim, Goulart, Terzi et al (2016, p. 1) endossam tais colocações quando afirmam em seus estudos que:

A efetividade de planos diretores participativos em um contexto paradoxal no qual emergem, de um lado, a exigência legal de fazer planos com base na função social da propriedade e em processos participativos e, de outro, forte pressão para que os municípios atraíssem investimentos e replicassem o modelo do empresariamento urbano em suas políticas públicas.

Como resultado, o conflito assume dimensões que a depender do contexto e do “poder estrutural” dos envolvidos, trás para a questão do palnejamento urbano posições da gestão municipal que em suma acabam destoando-se significativamente daquilo que a Lei propõe inicialmente, não pelo descumprimento da Lei em si, mas pelo fato desta, poder ser interpretativa, dentro de uma lógica que não à configura ilgeal, na maioria dos casos.

Quem nos explica muito bem tal paradigma a respeito do conflito político sobre tais vieses das políticas públicas, não só de palnejamento urbano, mas de forma geral, é Capella (2018, p. 16) quando afirma, com base em Schattschneider (1960), que:

Para Schattschneider (1960), o conflito consiste na base de qualquer atividade política. Todo conflito, quando explorado pelas organizações políticas, pode se expandir e se transformar numa questão política, enquanto outros conflitos serão suprimidos por essas mesmas organizações. A expansão dos conflitos se desenvolve por meio daquilo que o autor denominou como “mobilização de viés” (mobilization of bias). Todo conflito se estabelece, inicialmente, entre dois grupos: o primeiro é composto por alguns poucos indivíduos engajados diretamente no conflito, e o segundo por um grande número de espectadores. O resultado final, afirma Schattschneider, depende do envolvimento da audiência: os interessados em explorar o conflito e transformá-lo numa questão política mobilizarão apoio popular, buscando torná-lo cada vez mais politizado por meio do engajamento daqueles que inicialmente não estavam envolvidos. Conforme a expansão de um conflito se processa, sua natureza, os atores envolvidos e as definições das questões se alteram.

Diante das abordagens feitas, explorando a visão de estudiosos como em Paludo (2013), Capella (2018), Goulart, Terzi et al (2016), a respeito dos elementos e fatores envolvendo a política urbana, o Plano Diretor apresenta-se, talvez, como o mais complexo e conflituoso dos municípios brasileiros.

Com o aprimoramento dos Planos Diretores, após o Estatuto da Cidade, por meio de novas ferramentas, a gestão democrática em tese incorpora para a sociedade urbana uma gama de soluções para a cidade, porém, epressamente dispersas em suas interpretações no que diz a respeito a sua criação, implementação e efetivação.

Os exemplos sobre os conflitos envolvendo os Planos Diretores e as políticas públicas urbanas nas cidades do país são muitos, e denunciam expressamente a já abordada disparidade entre o que a Lei conclama e o que de fato se efetiva. Isso acontece em grande parte, pois de acordo com as colocações de Tonella (2013, p.31):

Concretamente, a nova orientação constitucional aponta para o abandono da ideia de planejamento urbano e substitui-a pela concepção de gestão, mostrando quais os elementos que as prefeituras dispõem para gerir recursos, no sentido de uma maior equidade.

Em suma, subentende-se que a robusta autonomia concedida pela Constituição Federal aos municípios permitiu a estes, mesmo dentro de uma obrigatoriedade de planejamento urbano, a priorização dentro dos programas de estado, mas principalmente de governo, a adequação dos recursos no atendimento as prioridades de setores específicos das cidades, principalmente os de capital imobiliário de perfil majoritariamente especulativo.

Tomando-se algumas exemplificações, dentre os diversos casos acerca deste tipo de conflitos difusos da gestão democrática, de fatos ocorridos em alguns municípios brasileiros cita-se a situação ocorrida durante a elaboração do projeto intitulado “Porto Maravilha, na cidade do Rio de Janeiro. Durante este, muitos pontos conflitantes surgiram a acerca dos reais impactos e de quem seriam os maiores beneficiários.

Durante sua execução, a partir de 2009, muitos conflitos surgiram, especialmente sobre as remoções e a destinação de grande parte dos recursos públicos para aporte de projetos privados. Passados dez anos de sua implantação, o Porto Maravilha apresenta dualidades em seu processo urbano, principalmente entre sua finalidade e sua realidade vigente, onde a gestão participativa, especialmente dos mais pobres que residiam dentro dos limites de tal aparenta ter sido burlada diante de interesses maiores. Pinho e Moreira (2019, p. 56) enfatizam:

“Ao que parece, estamos ante a um momento de interstício. São evidentes as transformações na estrutura urbana em uma parcela desse território, em especial na espacialidade que aqui identificamos como do grande capital imobiliário, promovida por uma grande massa de recursos (e terras) oriundos do fundo público e também de capitais privados investidos na região, onde ocorreram as grandes obras e a remoção de grande parte das ocupações.”

Assim, observa-se que mesmo tendo processos de audiência pública, com a participação dos envolvidos, o projeto do Porto Maravilha consolida-se hoje como uma política urbana que atendeu mais aos interesses do capital, especificamente do imobiliário e turístico do que o social dos mais vulneráveis presentes dentro do projeto.

Na cidade de São Paulo, em 2014, enfrentou semelhante dilema na elaboração de seu Plano em relação a interesses do setor imobiliário da cidade acerca da aprovação da lei de zoneamento. No contexto vigente as inquietações deram-se devido a velocidade das audiências públicas para a aprovação do Plano Diretor, o que para muitos envolvidos dos mais variados setores da sociedade, tal velocidade não passava de maquiagem em forma de formalidade para atender tais interesses maior do setor em questão.

Tais fatos fizeram com que a Justiça do Estado de São Paulo intervisse de forma impositiva o objetivo de sanar tais ações do governo municipal da capital sobre a velocidade e falta de profundidade dos diálogos sobre o Plano nas audiências públicas com a sociedade local. Informações do Portal de Notícias Rede Brasil Atual (2014) citam que o juiz afirmou que nas audiências públicas dos dias 5 e 6, deste mês em questão, havia dois textos diferentes sobre o mesmo assunto, o que “confundia os presentes”.

Em São Luís, Capital do Estado do Maranhão, outro exemplo de como a gestão democrática sucumbe aos interesses maiores, dar-se devido o fato de que o ente público municipal tentar, durante a revisão do Plano Diretor em 2019, a transformação de parte da zona rural do município em zona urbana, além de áreas de reserva, mesmo tendo como resultado por parte dos representantes da zona rural posicionando-se contra tal proposta. Reportagem do Jornal O Imparcial (2019) sobre o tema mostra que apesar de audiências públicas para discutir o Plano Diretor, ainda há questionamentos sobre as propostas discutidas, como a redução da área rural.

Assim como os exemplos abordados anteriormente, as pautas relacionadas a gestão democrática no processo de delineamento das políticas públicas de planejamento urbano no país ainda são muito acirradas, apesar de existirem casos de sucesso. Tais fatos ocorrem sempre seguindo uma determinada linha onde existe a predominância de um interesse superior, onde nas grandes e médias cidades o capital imobiliário acirra as disputas dentro do processo democrático, e os faz serem apenas meros dispositivos de formalidade do processo, sem de fato uma efetividade na realidade social da cidade.

Recentemente, um tema bastante controverso está sendo apresentado pelo governo federal. Trata-se da Medida Provisória 881 ou simplesmente MP da liberdade econômica, que fora aprovada como Lei 13.874. Tais críticas a tal mecanismo liga-se uma vez que opiniões e análises dos envolvidos divergem nos seus impactos sobre o planejamento urbano das cidades no Brasil. Em matéria de 26 de julho de 2019, meses antes da aprovação da MP, o portal da revista Valor Econômico, publicara que:

A Medida Provisória (MP) 881, da “Liberdade Econômica”, aprovada na comissão mista do Congresso e ainda dependendo de votação nos plenários da Câmara e do Senado, trouxe três dispositivos direcionados para a área ambiental. O primeiro libera exigências para instalações de painéis e sistemas de energia solar. Os outros dois afetam os planos diretores dos municípios, proibindo exigência de garagens em prédios e demandando estudos de impacto ambiental em obras que possam gerar afastamento de pessoas das regiões centrais das cidades (PORTAL VALOR ECONÔMICO, 2019).

Os impactos deste novo dispositivo, que estabelece diretrizes gerais sobre a questão econômica do país, ainda não podem ser mensurados de forma clara e objetiva diante do contexto. Porém, os pontos críticos acerca da interferência do dispositivo sobre o planejamento urbano dos municípios é uma questão extremamente grave se levar-se em consideração as peculiaridades e conflitos destes que já impactam no seu planejamento e que pode vir a ser totalmente desestruturante no já frágil processo de gestão democrática das cidades brasileiras.

A sinalização de um desgaste cada vez maior das relações democráticas, compromete de forma acentuada as conquistas legais adquiridas pelas cidades em relação ao direito à cidade e a sua função social, que em suma já se constituem em meras vertigens na maioria dos casos, mas correm o risco de serem meras miragens jurídicas frente ao avanço dos interesses econômicos sobre a cidade.

Pinheiro (2014, p. 75) ressalta que na gestão democrática da cidade “a grande tendência é ainda a participação de fachada que visa tão somente angariar legitimidade as políticas implementadas pelos governos”. Neste cenário, Pinheiro (2014) ressalta que os condicionantes da gestão urbana democrática são fundamentais para evitar tais desvios.

O primeiro condicionante firmaria-se na desconstrução de inverdade embasadas por aqueles que resistem a participação popular e conseqüentemente as mudanças sociais da cidade. O segundo asseguraria as condições para a efetiva participação na política urbana (RONILK 1988) e o terceiro trataria do enfrentamento real aos problemas estruturais causadores das desigualdades nas nossas cidades (PINHEIRO, 2002).

Ressalta-se porém, que não apenas o componente político é o principal agente de descaracterização do processo de gestão democrática da cidade. As divergências sociais entre os grupos informais da sociedade também contribuem significativamente para o fracasso do processo de gestão por todos.

Um caso bem conhecido deste tipo de intervenção negativa de um grupo social no processo democrático foi, segundo o Jornal O Globo (2011), quando “Moradores do bairro nobre de Higienópolis, em São Paulo, conseguiram fazer com que o governo paulista desistisse de construir uma estação de metrô na avenida Angélica, uma das principais vias locais”. Sendo que o principal motivo alegado por tal grupo era que o bairro seria frequentado por classes mais baixas devido a nova linha de metrô, sendo ignorado as reais necessidade dos demais cidadãos que utilizam o transporte público da cidade de São

Paulo.

Contudo, cada vez mais a sociedade concientiza-se da importância democrática da cidade na sua vida como indivíduo e como coletividade social. A organização de grupos civis cada vez mais estruturados como movimentos em defesa da moradia, de comitês gestores de espaços públicos, dentre outros, mantém viva de alguma forma a ação prática da gestão democrática por parte do que a lei de fato determina, mesmo com as constantes pressões de movimentos do capital, em especial o imobiliário que ainda cerceiam os debates democráticos sobre as cidades brasileiras.

## 4 | CONCLUSÃO

O território brasileiro, por meio de sua construção histórica, sempre foi um espaço de constantes disputas e interesses, sejam elas sociais, econômicos, culturais, dentre outros. As cidades, por sua natureza dinâmica, é onde as disputas mostram-se com maior veracidade e constância dentro do território, especialmente no processo de definição dos delineamentos da cidade. A política urbana introduzida pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, foram os primeiros arcabouços jurídicos voltados para esta questão de forma mais delimitada, a fim de unificar os dilemas difusos sobre a construção da cidade brasileira.

Contudo, apenas tais dispositivos não foram suficientes, devido a sua generalidade e difusão acerca dos reais níveis de desenvolvimento urbano vigentes no país. A regulamentação deste veio através da lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 que trata do Estatuto da Cidade e seus objetivos na busca constante do direito à cidade e o cumprimento de sua função social no que diz a respeito ao seu planejamento urbano via plano diretor, principal instrumento de desenvolvimento das cidades previstos nesta nova Lei.

Prevista no Capítulo VI do Estatuto da Cidade, a gestão democrática da Cidade constroeu-se juridicamente como perfeita, pois prevê um conjunto de ações que em tese permitiria um debate profundo sobre a cidade ideal para todos aqueles que nela vivem, como os órgãos colegiados, audiências públicas, iniciativas populares, dentre outros. A fineza da letra da lei sem dúvidas proporciona, em um plano não prático, o fato ao sucesso, uma vez que todos podem ser “ouvidos” no processo das Políticas Públicas de planejamento urbano das cidades brasileiras.

No decorrer do ensaio, compreendemos, de forma objetiva, como de fato a gestão democrática da cidade no Brasil segue linhas tênues no que diz a respeito da sua trajetória a beira da perfeição da lei a sua desmantelada realidade, quase sempre, marcada pelos interesses e conflitos, sejam eles de um mesmo grupo social ou do social versus o capital mais representativo do Planejamento Urbano, o imobiliário.

Através de exemplificações de fatos retratados por meios de comunicação, observamos apenas uma amostra das muitas facetas da Gestão Democrática e seu

processo de, um lado, uma valorização apenas por mero protocolo formal, ou seja seguindo os ritos da legitimidade e por outro como a luta constante dos envolvidos desfaz este direito e o torna apenas um vislumbre na realidade da cidade e de todos.

Ressalta-se que a Gestão Democrática acima de tudo, visa a convergência de interesses e a intercessão de sinergias para que sejam atendidas as demandas gerais em primeiro lugar para a cidade e seus cidadãos.

Os constantes conflitos entre capital, sociedade e principalmente entre seus grupos específicos somado a inerência na maioria das vezes do poder público, no que tange ao seu papel de decisão, e não apenas de mediador, coloca essa importante ferramenta em constante ciclos de subutilização, o que a torna apenas uma fonte ineficaz na garantia de direito à cidade e sua função social diante de seu real potencial.

## REFERÊNCIAS

BASSUL, J. R. **Estatuto da cidade: a construção de uma lei.** In\_ O Estatuto da Cidade Comentado/ The City Statute of Brazil : a commentary/ organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal.** Brasília-DF, 1988.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade e Desenvolvimento Urbano. Senado Federal.** Brasília-DF, 2012.

BRITO, R. A. B. de. **Política Urbana e a Constituição Federal de 1988: a função social da propriedade privada, os instrumentos de efetivação e a questão social da moradia.** In\_ III Jornada Internacional De Políticas Públicas Questão Social E Desenvolvimento no Século XXI. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoA/daefb349ba3cce786387Raphael%20Almeida%20Bas%C3%ADlio%20de%20Brito.pdf>>. Acesso em 13 de fevereiro de 2020 às 09h39min.

CAPELLA, A. C. **Formulação de Políticas.** Brasília: Enap, 2018.

GOULART, J. O. TERCI, E. OTERO, E. V. **Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n3/0034-7612-rap-50-03-00455.pdf>>. Acesso em 21 de fevereiro de 2020 às 22h34min.

JORNAL O GLOBO. **Governo paulista desiste de construir estação do Metrô em Higienópolis.** Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/governo-paulista-desiste-de-construir-estacao-do-metro-em-higienopolis-2770984>>. Acesso em 20 de junho de 2020 às 13h50min.

JORNAL O IMPARCIAL. **Redução de área rural da Ilha gera polêmica no Plano Diretor.** Disponível em :< <https://oimparcial.com.br/politica/2019/02/reducao-de-area-rural-da-ilha-gera-polemica-no-plano-diretor/>>. Acesso em 2 de abril de 2020 às 19h04min.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo.** 3ª edição, Ed. Saraiva. São Paulo-SP, 2013.

MOREIRA NETO, D. de F. **Direito de Participação Política: legislativa, administrativa, judicial – fundamento e técnicas constitucionais de legitimidade**. Editora Renovar, Rio de Janeiro-RJ, 1992.

PALUDO, A. **Administração pública**. Rio de Janeiro, Editora Campus, 2013.

PINHEIRO, O. M. **Gestão Pública Municipal: Plano Diretor e gestão urbana**. In\_ Programa nacional de formação em administração pública. Universidade Aberta do Brasil-UAB, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis-SC, 2014.

\_\_\_\_\_, O. M. **Estatuto da Cidade: o jogo tem novas regras**. Belo Horizonte: Realização CREA/MG, 2002.

PINHO, T. A. do. MOREIRA, P. **A operação urbana consorciada porto maravilha dez anos depois: por onde sopram os ventos?**. In\_ Cartografias do conflito : Rio de Janeiro [recurso eletrônico] / organizadoras Fernanda Sánchez, Paula C. Moreira. - 1. ed. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2019.

PORTAL POLITIZE. **Políticas públicas: o que são e para que existem**. Disponível em: < <https://www.politize.com.br/politicas-publicas/>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020 às 17h11min.

PORTAL REDE BRASIL ATUAL. **Justiça suspende audiências públicas do Plano Diretor de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/04/justica-suspende-audiencias-publicas-do-plano-diretor-de-sao-paulo-1197/>>. Acesso em 20 de março de 2020 às 08h12min.

PORTAL VALOR ECONÔMICO. **MP da ‘liberdade econômica’ prevê mudanças em plano diretor de cidades**. Disponível em: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fwUTqI2-8jYJ:https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/07/26/mp-da-liberdade-economica-preve-mudancas-em-plano-diretor-de-cidades.ghtml+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em 1 de abril de 2019 às 20h33min.

PRIETO, É. **Audiências, debates e consultas públicas: instrumentos decisórios de planejamento e gestão municipal no Brasil**. Disponível em: <<http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper534.pdf>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020 às 13h57min.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense. São Paulo-SP, 1988.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **The Semi-Sovereign People**. New York: Winston, 1960.

TONELLA, C. **Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v28n1/03.pdf>>. Acesso em 21 de fevereiro de 2020 às 20h11min.

## ENVELHECIMENTO E PROTEÇÃO SOCIAL: A VIOLÊNCIA CONTRA A PESSOA IDOSA E SUA PREVENÇÃO MEDIANTE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

*Data de aceite: 21/05/2021*

*Data de submissão: 02/03/2021*

### **Dalila Pereira Machado**

Universidade Federal do Piauí - UFPI  
Teresina – Piauí  
<http://lattes.cnpq.br/6717878892709982>

### **Solange Maria Teixeira**

Universidade Federal do Piauí - UFPI  
Teresina-Piauí  
<http://lattes.cnpq.br/843881088012719>

**RESUMO:** Este trabalho aborda a temática do envelhecimento, envolvendo a discussão sobre a violência voltada à pessoa idosa, em consonância com o papel das políticas públicas nestes casos, em especial a política de assistência social, que através de serviços da proteção social, pode contribuir para a prevenção e minimização de situações de violações de direitos deste público. O artigo decorre de uma pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que os serviços socioassistenciais para pessoas idosas têm um futuro incerto, especialmente os em domicílios, pouco implementado no país, pela falta de uma política de cuidados para idosos e cuidadores, pela política de austeridade neoliberal e pela atual conjuntura da pandemia do COVID-19.

**PALAVRAS - CHAVE:** Envelhecimento. Violação de Direitos. Serviços Socioassistenciais.

### AGING AND SOCIAL PROTECTION: VIOLENCE AGAINST THE ELDERLY AND ITS PREVENTION THROUGH SOCIAL ASSISTANCE SERVICES

**ABSTRACT:** This work addresses the theme of aging, involving the discussion of violence aimed at the elderly, in line with the role of public policies in these cases, especially the social assistance policy, which through social protection services, can contribute to the prevention and minimization of situations of violations of the rights of this public. The article stems from a bibliographic and documentary research. It is concluded that socio-assistance services for elderly people have an uncertain future, especially those in households, little implemented in the country, due to the lack of a care policy for the elderly and caregivers, the neoliberal austerity policy and the current situation of the COVID pandemic-19.

**KEYWORDS:** Aging. Violation of Rights. Social Assistance Services.

## 1 | INTRODUÇÃO

O envelhecimento é um processo de base “natural” do ciclo de vida e social ou sociocultural da trajetória de vida do ser humano. Um processo biopsicossocial que por ser complexo, isto é, vivenciado por cada pessoa de modos diferentes, pressupõe impactos e mudanças não somente físicas, mas também psicológicas e sociais no indivíduo. A temática do envelhecimento é bastante atual, por conta do envelhecimento demográfico e aumento

significativo da população idosa de maneira acelerada em todo o mundo. O Brasil cada vez mais se aproxima em ter uma maior parte de sua população composta por pessoas idosas, e, diante disso, cabe ressaltar o quanto este fator implica e implicará nas políticas públicas voltadas para esse público, e em contrapartida, surge a necessidade de ação do Estado em efetivar os direitos e atender as necessidades destes.

Considerando que existem diversos tipos de envelhecer, é preciso ressaltar que há também similitudes. A pessoa idosa, por conta de transformações orgânicas e físicas se torna mais frágil, logo é associada aos estereótipos negativos e pejorativos que a deixa mais vulnerável a sofrer violação de seus direitos. Mas, são as condições de existência, de vida e de trabalho ou ausência desse trabalho formal e protegido que vão gerar diferenças e semelhanças entre os que vivem essas mesmas condições. Ou seja, devido as condições sociais que a integra, para a maioria dos idosos, especialmente, dos mais pobres, estes são mais propensos a terem direitos violados, assim a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) desenvolve o papel preventivo de violação de direitos e de situações de risco pessoal e social, tanto na Proteção Social Básica (PSB), como na Proteção Social Especial (PSE) através de Serviços como o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, e o Serviço de Proteção Especializada para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias da Proteção Social Especial (PSE), que serão enfatizados posteriormente.

Este trabalho tem como objetivo, traçar uma discussão teórica acerca do envelhecimento e os serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) articuladas com a discussão da violação de direitos que caracteriza a violência contra a pessoa idosa, enfatizando serviços de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada pela resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009, que organiza por nível de complexidade o SUAS. As análises apresentadas se fundamentaram na perspectiva teórico-metodológica crítica, tendo como base, pesquisas bibliográficas que enriquecem a discussão ao abordar a temática do envelhecimento e a violação de direitos contra a pessoa idosa, além do papel do Estado na promoção e efetivação de políticas de proteção social voltada à estes mesmos.

## **2 | O ENVELHECIMENTO ATRELADO À VIOLAÇÃO DE DIREITOS**

O envelhecimento pertence a uma etapa “natural” do ciclo da vida, mas que é também sociocultural, podendo ser caracterizado como um conjunto de mudanças biológicas que acontece ao passar dos anos que envolvem aspectos tanto como físicos, sociais e psicológicos no indivíduo (ZIMERMAN, 2000, p.21). No que tange aos aspectos orgânicos e fisiológicos, está relacionado às características físicas no indivíduo, como o aparecimento de rugas na pele, entre outras características. Em relação à aspectos psicológicos, são resultantes da falta de motivação devido a limitações que perpassam

as dificuldades físicas, como o impedimento da autonomia, baixa autoestima, entre outras alterações psíquicas, e por fim, os aspectos sociais, que remete à diminuição dos contatos sociais, isto é, o isolamento social, abandono, entre outros.

Aspectos biopsicossociais são indispensáveis para compreender o quanto o processo de envelhecimento é complexo, pois quando é analisado de maneira geral, muitos fatores e particularidades são dispensadas. Exemplos destes fatores são determinantes e expressam-se na questão de condição de classe, gênero e raça/etnia, entre outros. Estes mesmos possibilitam a compreensão de que existem vários tipos de envelhecimento, e que os aspectos sociais, da sociedade em que se vive são importantes.

[...] a velhice é uma experiência individual que pode ser vivenciada de forma positiva ou negativa, em consonância com a história de vida da pessoa e da representação de velhice que está enraizada na sociedade em que vive. Assim, pode-se inferir que não importa a quantidade de anos que o indivíduo tem, mas sim, o que ele fez com os anos vividos, e como a sociedade trata alguém com aquela idade. (SCHNEIDER; IRIGARAY, 2008, p. 587).

Pessoas de maior poder aquisitivo na sociedade não vivem nas mesmas condições de pessoas também pertencentes a essa faixa etária que são de classes populares e vivem em situação de maior vulnerabilidade social, isto é, possuem menor poder aquisitivo. O acesso à educação, saúde, lazer não são equânimes e desta forma, implicam diretamente na vida dos sujeitos desde a infância, até a velhice. Nesta discussão, destaca Silva (2016, p.226),

é fundamental a compreensão da velhice enquanto uma construção social e histórica revestida do caráter da heterogeneidade. Neste sentido, sobressai o entendimento de que envelhecemos de diferentes maneiras e em diferentes condições. Considerando os critérios de gênero, raça e etnia, verificaremos que a velhice é uma experiência que se processa de forma diferente para homens e mulheres, para brancos e negros e indígenas, tanto nos aspectos sociais, econômicos, quanto nas condições de vida.

Muitos estigmas fortalecem o discurso que existe um “padrão” que caracteriza a pessoa idosa, associando a uma pessoa sem autonomia, incapaz de ter uma vida social ativa, frágil tanto fisicamente quanto emocionalmente, submissa à cuidados de terceiros. Tais estigmas são inaceitáveis, pois coloca a pessoa idosa em um patamar totalmente de homogeneidades. A velhice é um processo normal do ciclo da vida, não uma doença, como se pensa usando o senso comum, pois “envelhecer é um processo multifatorial, multidimensional, [...] é bem mais do que o passar do tempo, a contagem dos anos vividos por cada indivíduo e indivíduos de uma mesma geração.” (PAIVA, 2017, p.102). Obviamente agravos da saúde são consequências não apenas do processo de envelhecimento, mas também das condições de vida e trabalho explorado, degradante, alienado ou desprovido de direitos trabalhistas e sociais. Com esses problemas há maior possibilidade de doenças, incapacidade e dependência de cuidados. O envelhecimento deve ser compreendido em

sua totalidade e pluralidade. Assim, para certos grupos de maior poder aquisitivo pode ser vivenciado de maneira ativa, isto é, de forma saudável, distante de pressupostos que impedem a qualidade de vida da pessoa idosa.

Na realidade brasileira, o processo do envelhecimento confronta-se com altos níveis de desigualdade social do país, que não contribui para uma experiência de vivência de vida positiva, sendo negada para muitos que a vivenciam de forma negativa. Logo, o envelhecimento é heterogêneo e as pessoas têm diferentes experiências de envelhecer. Mas, em função do crescimento acelerado da população idosa e das reformas neoliberais, das políticas de austeridade fiscal, esse fenômeno é visto como um problema para a sociedade. Como ressalta Silva (2016, p. 219), “nessa perspectiva, o envelhecimento populacional é encarado como problema social e não como uma conquista da civilização humana”. Ainda, o envelhecimento como problema segundo Minayo e Coimbra (2002, p.16), revela que existe uma visão depreciativa dos mais velhos, e que isto tem sido cada vez mais alimentado nos tempos modernos principalmente por conta da ideologia “produtivista” que sustentou a sociedade capitalista industrial, o que leva a se pensar que uma pessoa que não é capaz de trabalhar e não tem uma renda própria, de pouco ou nada serve para a sua comunidade ou seu país.

Apesar das condições adversas de trabalho e de vida, a classe trabalhadora também está envelhecendo, resultante dos serviços e benefícios do Estado social. No Brasil, a carta de direitos da pessoa idosa é o Estatuto do Idoso (2013), que em seu capítulo I, referente aos Direitos Fundamentais, está escrito no Art. 9.º que “é obrigação do Estado, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade”. Entretanto, essa garantia é constantemente ameaçada pelas políticas de austeridade neoliberal. Dentre os direitos postos pelo Estatuto do Idoso está o de não sofrer qualquer forma de violência, sendo visto como sujeito de direitos.

A temática que envolve o envelhecimento e a violação de direitos consiste em uma perspectiva na qual, as políticas públicas, buscam identificar e coibir de maneira mais abrangente qualquer forma de violência que possa atingir a pessoa idosa, como também, as formas de prevenção, cuidados e a defesa de direitos direcionados a estes sujeitos. A violência é decorrente das relações sociais assimétricas, que expressam hierarquias, dominação, opressão, ou seja, das relações de poderes desiguais que tornam alguns sujeitos, como os de idade avançada ou crianças, mais suscetíveis a situações de risco social, ou violação de direitos, que também se difere por sexo, idade, cor, origem étnica, dentre outras.

Ao analisar os tipos de violência, a Organização Mundial de Saúde (apud BRASIL, 2018), distingue a mesma segundo a sua natureza, e também, baseando-se em aquele que é o autor da violência, isto é, quem a comete. Em relação a quem comete o ato, a violência, pode ser autoinfligida, interpessoal ou coletiva. De acordo com a natureza dos fatos, a

violência pode ser tipificada como física, psicológica, sexual e por conta de negligência e abandono. Qualquer pessoa pode ser vítima de violência, mas ela incide mais sobre as mulheres, crianças, jovens ou idosas, principalmente dentro do ambiente familiar. Enquanto outras violências como a de rua, urbana incide mais sobre homens.

As pessoas idosas quanto somam fragilidades físicas e psíquicas da idade avançada, dependência física ou emocional de familiares ou cuidadores, são presas fáceis da violência intrafamiliar ou institucional. Como destaca Berwing (2017, p.113)

os idosos também aparecem nas estatísticas como vítimas da violência intrafamiliar. Eles sofrem maus-tratos tanto na família como nas instituições de asilamento, caracterizando a violência intrafamiliar a partir daqueles que deveriam prover os cuidados. As pessoas com deficiência também entram na lista de pessoas vítimas de violência intrafamiliar, pois sofrem agressões de todos os tipos. Assim como os idosos, muitos casos de violência e violação de direitos contra as pessoas com deficiência também ocorrem nas instituições de atendimento.

A violência vai além de agressões classificadas como maus tratos físicos, pois entre os tipos de violência então citados, também existe a violência psicológica, a financeira ou econômica. Esta última, “consiste na exploração imprópria ou ilegal ou ao uso não consentido pela pessoa idosa de seus recursos financeiros e patrimoniais.” (BRASIL, 2007, p. 29), caracterizando uma exploração imprópria, ou sem o consentimento do beneficiário. No entanto, “o que diferencia a violência intrafamiliar de outros tipos de violência é o fato de que as ações são cometidas por pessoas da família ou inseridas nesse contexto” (BERWING, 2017, p. 115). Os maus tratos, a violência em si, são fragmentos de um contexto social no qual existe a ausência do provimento do cuidado por parte da família às pessoas idosas, mas revela-se ser algo bem mais estruturado, mais multifacetado, isto é, uma violência enraizada e mais presente do que se possa imaginar, camuflada dentro dos lares brasileiros e predominante em todas as classes sociais, dificultando tanto sua identificação, como as medidas cabíveis quando constatada.

Diante disso, a violência deve ser vista de maneira mais ampla, como um fenômeno social, decorrente de fatores estruturais, pessoais e biográficos e das relações interpessoais e sociais. As formas de enfrentamento das violências devem ocorrer em rede, envolvendo diferentes atores e instituições no combate, como na prevenção, assistência e garantia de direitos da pessoa idosa.

### **3 | O SUAS E OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS PARA AS PESSOAS IDOSAS E SUA FAMÍLIA**

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) estabelece uma organização das ações da política de Assistência Social de acordo com a complexidade dos serviços tendo como referência, o território, considerando as demandas e necessidades da população pertencentes ao mesmo, com a implantação de Centros de Referência em Assistência

Social (CRAS). A Proteção Social Básica é articulada com outras políticas públicas, e tem como objetivo, “a prevenção de situações de risco – por intermédio do desenvolvimento de potencialidades a aquisição de habilidades e competências e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitário.” (BRASIL, 2009, p. 14). Nesta complexidade, para atender situações que envolve idosos dependentes e necessidades de cuidados está incluído o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosos. A Proteção Social Especial (PSE) divide-se em serviços de alta e média complexidade, e possui

estreita interface com o sistema de garantia de direitos e foco nas famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras situações de violação dos direitos. (BRASIL, 2009, p. 21).

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), é uma unidade de referência dos serviços da Proteção Social Especial. Na média complexidade encontram-se serviços como o de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos (PAEFI) e Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias. Na PSE de alta complexidade, encontram-se serviços como o Serviço de Acolhimento Institucional, entre outros. O Serviço de Proteção Integral a Família (PAIF) é identificado como o principal serviço de Proteção Social Básica (PSB), e expressa a matricialidade sociofamiliar da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Os outros serviços que compõem a Proteção Social Básica são complementares ao PAIF e o PAEFI é a referência na proteção especial, sendo os outros serviços complementares e referenciados nele, voltado à indivíduos que possuem em seu componente familiar, pessoas que tiveram direitos violados, ou que estão em situação de ameaça ou risco pessoal ou social.

#### **4 | O SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO DOMICÍLIO PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E IDOSAS NA PSB E O SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, IDOSAS E SUAS FAMÍLIAS NA PSE**

O Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias tem como principal finalidade, a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos seus usuários, visando a garantia de direitos e o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, assim como prevenir situações de risco, exclusão e isolamento social. As visitas domiciliares fazem parte do procedimento que é comumente realizado pelos profissionais que trabalham nos territórios, mas este serviço é bem mais específico, pois é voltado essencialmente para as pessoas com deficiência e também a pessoa idosa, identificando as situações de dependência dos

indivíduos, possibilitando a defesa de direitos ao acessar os demais serviços da rede.

A principal forma de acesso neste serviço acontece por meio de encaminhamentos realizados pelos CRAS's ou também, por uma equipe técnica de referência da Proteção Social Básica (PSB) do município ou DF. Para garantir resultados positivos o serviço em domicílio, deve funcionar em rede, ou com uma articulação de toda a rede (com diferentes atores e instituições governamentais e não governamentais, os diferentes poderes que compõem a rede de segurança social) em prol de um atendimento realizado de maneira mais eficaz às necessidades das pessoas idosas, tanto nos serviços socioassistenciais, como de outras políticas públicas, como os serviços da saúde, entre outros.

O serviço em domicílio e a equipe de referência, desenvolvem um trabalho importante de orientação para as famílias, viabilizando e ampliando o acesso a outros serviços socioassistenciais e setoriais. É um serviço essencial, pois, sendo a família a principal cuidadora, essa necessita ser ouvida, acessar serviços para reduzir os custos do cuidado. Onde houver CRAS, o serviço será a ele referenciado” (BRASIL, 2009a, p. 25). Este serviço da PSB tem função preventiva, ou seja, atuar antes que ocorra o risco social, a ruptura de laços familiares, as situações de violência, abandono, dentre outros. Assim, cabe aos serviços e ações desenvolvidas pela Proteção Social Básica (PSB)

planejar, executar, monitorar e avaliar ações voltadas para a prevenção de situações de violências ocorridas nas famílias e no território. A socialização de informações, a articulação da rede, a promoção do acesso à direitos, do convívio e de uma cultura de paz, comumente realizadas nos serviços da PSB, são essenciais para a prevenção da violência (BRASIL, 2018, p.86).

Diante disso, a prevenção se torna a palavra-chave que norteia a PSB, e difunde os princípios que concretizam a importância deste, entre outros serviços, que tem como público alvo, a pessoa idosa e pessoas com deficiência. Quando as situações de cuidados são envolvidas de violências, negligências, maus tratos, ou são pessoas idosas sozinhas e com necessidades especiais, elas podem buscar atendimento e acompanhamento no Serviço de Proteção Social Especial. Começando pelo PAEFI e sendo acompanhado pelo Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.

O serviço em domicílio oferta um atendimento especializado à famílias que possuem em sua composição familiar, pessoas com deficiência e idosos com algum tipo de dependência e limitações agravadas por violações de direitos, isto é, em situação de risco pessoal e social, tendo como finalidade, “a promoção da autonomia, inclusão social e melhoria da qualidade de vida das pessoas com deficiências e idosas” (BRASIL, 2009 a, p.37). Essa atenção visa “o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e/ou cuidadores, para a prevenção de possíveis situações de isolamento social e/ou abrigamento institucional, que são resultantes desse processo de violação de direitos” (idem, p.37). Desta forma, o CREAS exerce um papel crucial na inclusão e proteção social de famílias e indivíduos em situações de violações de direitos.

O Serviço Especializado para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias é essencial para minimizar os efeitos das violações e romper o ciclo de violências, criando vínculos e evitando o isolamento social. Quando acontece o abrigo institucional, significa que todos os serviços cabíveis não foram suficientes para impedir tal medida de proteção. Por isso a importância desse serviço voltado tanto à pessoa idosa como para pessoa com deficiência, pois por necessitarem de um cuidado mais específico, nem sempre encontram familiares em condições de exercer esse cuidado, ou estão estressados com o cuidado, usam substância psicoativas, tem transtornos mentais, não tem renda, dentre outras situações. Todavia, estes indivíduos em situação de dependência possuem direitos como qualquer outro, e devem viver de maneira digna e respeitosa, mesmo diante de limitações.

## **5 | O FUTURO DOS SERVIÇOS EM DOMICÍLIO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

Um dos principais problemas dos serviços em domicílio, no âmbito da política de Assistência Social, é sua não implementação na grande maioria dos municípios brasileiros. A título de exemplo a prefeitura municipal de Teresina não tem lei de regulamentação do serviço e nem o implementa, mesmo tendo gestão plena dos serviços socioassistenciais. Assim, acompanhamento de idosos em situação de isolamento, solidão, falta ou poucos cuidadores familiares, na proteção social básica são atendidos através do PAIF e, em casos de violações de direitos e violências intrafamiliares são atendidos e acompanhados pelo PAEFI, nos CREAS.

Essa situação mostra claramente que o país e, muitos municípios, não têm uma política de cuidados a idosos, exceto quando institucionalizados. A não existência do serviço, geralmente pela falta de equipes de referência completa, de carros para as visitas domiciliares, de falta de procedimentos metodológicos como um plano de acompanhamento do idoso e sua família se agrava com a conjuntura de austeridade fiscal neoliberal, congelamento do orçamento da seguridade social e cortes e contingenciamentos do orçamento da assistência social. Enquanto isso aumenta a população idosa no Brasil e das pessoas com mais de 80 anos, muitas delas com necessidades de cuidados de longa duração, ou que vivem sozinhas, que sofrem violações diversas em seus direitos. A inexistência de ações de enfrentamento tem deixado as famílias a sua própria sorte, bem como essas pessoas idosas em situação de maior vulnerabilidade.

## **6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Toda forma de violência é uma violação de direitos. O Serviço da Proteção Social Especial voltado para pessoas com deficiência, idosos e suas famílias deveria ser responsável pelo acompanhamento de famílias e indivíduos que estão em situação de

risco pessoal ou social, que foram vítimas de violências, ou que tiveram direitos violados. Mas, que tem poucas possibilidades de se efetivarem, enquanto se adotam políticas de redução do gasto público e o familismo que apela que a família cuide e proteja seus dependentes e idosos no seu domicílio arcando com os custos do cuidado, que são materiais, financeiros, emocionais, físicos e psicológicos. O SUAS prevê a proteção social para idosos dependentes e vítimas de violações de direitos. Serviços que são fundamentais para coibir e prevenir qualquer violência e violação de direitos dos/as idosos/as e indivíduos que se enquadram no perfil de usuários dos serviços. Entretanto, nem na fase de maior crescimento desta política (2003 a 2015) se adotou explicitamente uma política de cuidados para pessoas idosas e seus cuidadores, ficando os serviços tipificados, normatizados, mas não implementados no país.

Na atual conjuntura do país, em meio a pandemia do COVID-19, medidas emergenciais são adotadas, especialmente de transferência de renda, para idosos e outros indivíduos, mas os acompanhamentos, visitas domiciliares, ações conjuntas com serviços de outras políticas no domicílio estão inviabilizadas. Muitos idosos serão vítimas fatais dessa pandemia, da violência, da falta de assistência. Todavia, não desmerece a importância da proteção social da assistência social tanto na prevenção como em casos de violações de direitos e violências cometidas contra a pessoa idosa e pessoas com deficiência. Ressalta-se a questão da defesa dos direitos e respeito à dignidade da pessoa humana, pois o abandono, negligência e a exclusão social que abrange esse público, alvos dos serviços então citados, demonstram a fragilidade do papel protetivo da família e seus cuidadores, mas principalmente do Estado social. Esse papel protetor assegurado pelo Estado, mediante políticas sociais, deve ser fortalecido como a garantia da efetivação dos direitos sociais das pessoas idosas, hoje ameaçado pelos interesses avassaladores do capital financeiro.

## REFERÊNCIAS

BERWIG, Solange Emilene. Violência Intrafamiliar: uma aproximação ao tema. In GROSSI, Patrícia Krieger; FONSECA JR, Roberto da Cruz e DUARTE, Joana das Flores. (Orgs) **Expressões de violência**: experiências de intervenção e pesquisa em Serviço Social. 1. ed., Curitiba: Appris, 2017, p. 111-127.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Proteção social no SUAS a indivíduos e famílias em situação de violência e outras violações de direitos**: fortalecimento da rede socioassistencial, Brasília: Fundação Oswaldo Cruz; 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS n. 109, de 11 de novembro de 2009, aprova a **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2009a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Orientações Técnicas:** Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. 1ª. Ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009 b.

BRASIL. Secretaria Municipal da Saúde (SMS-SP). **Violência doméstica contra a pessoa idosa:** orientações gerais. Coordenação de Desenvolvimento de Programas e Políticas de Saúde - CODEPPS. v. 3. São Paulo: 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília – DF, 2009. **O Sistema Único de Assistência Social.** Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Consolidacao\\_Suas.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf)>. Acesso dia: 24/01/2020.

BRASIL. **Estatuto do Idoso:** Lei nº10.741, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o estatuto do idoso e das outras providências. Brasília: Senado Federal. 2013.

MINAYO, Maria Cecília Sousa.; COIMBRA JUNIOR, CEA. (Orgs.) **Antropologia, saúde e envelhecimento.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002. Antropologia & Saúde collection, p. 7-23. Available from SciELO Books. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>.

PAIVA, Sálvea Oliveira Campelo e. Envelhecimento, Saúde e Trabalho no Capital: um breve ensaio em defesa da seguridade social. In: TEIXEIRA, Solange Maria. (Org.). **Envelhecimento na sociabilidade do capital.** Campinas: Papel Social, 2017, p. 97-117.

SCHNEIDER, Rodolfo Herberto; IRIGARAY, Tatiana Quarti. Envelhecimento na Atualidade. **Estudos de Psicologia.** Campinas, p. 585-593, out – dez, 2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/estpsi/v25n4/a13v25n4.pdf>> Acesso dia 17/02/2020.

SILVA, Maria do Rosário de Fátima. Envelhecimento e proteção social: aproximação entre Brasil, América Latina e Portugal. **Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, n. 126, p. 215-234, maio/ago. 2016.

ZIMERMAN, Guitte I. **Velhice:** aspectos biopsicossociais. Porto Alegre: Artmed Editora S. A., 2000.

# CAPÍTULO 16

## INFLUÊNCIAS E IMPACTOS DAS TRANSFORMAÇÕES TECNOLÓGICAS NO TRABALHO E SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

*Data de aceite: 21/05/2021*

*Data de submissão: 08/03/2021*

### **Luiz Renato de Souza Justiniano**

UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense - RJ / PGCL - Programa de Cognição e Linguagem  
Campos dos Goytacazes – Rio de Janeiro  
<http://lattes.cnpq.br/7075623095606785>

### **Carlos Henrique Medeiros de Souza**

UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense - RJ / PGCL - Programa de Cognição e Linguagem  
Campos dos Goytacazes – Rio de Janeiro  
<http://lattes.cnpq.br/5410403216989073>

### **Daniele Fernandes Rodrigues**

UFF – Universidade Federal Fluminense / Departamento de Administração  
Macaé – Rio de Janeiro  
<http://lattes.cnpq.br/4090157516142340>

**RESUMO:** As dificuldades de financiamento da previdência social têm colocado os países vigilantes quanto as necessidades de ações que alterem o atual estado e o das perspectivas futuras, que só se agravam quanto ao seu equilíbrio financeiro. Com esta consciência, foi efetuada a análise dos diversos cenários apresentados, tanto para o entendimento de como se chegou até aqui, bem como a evolução para o futuro. Entendimento estruturado através da compreensão abrangente dos aspectos de geração de demandas de recursos financeiros e de

provimento de financiamento para a previdência social, focando em seu desequilíbrio no estágio atual, bem como a tendência de agravamento futuro, auferido através da compreensão da demografia passada e futura dos fatores que influenciam este desequilíbrio. Através desta pesquisa se buscou a compreensão do efeito das transformações tecnológicas sobre os sistemas previdenciários atuais e seus problemas de equacionamento, bem como sua possível contribuição para solução através do ganho de produtividade e de uma nova cognição para o tema responsabilidade sobre a previdência.

**PALAVRAS - CHAVE:** Previdência Social, Evolução Tecnológica, Previdência Privada, Reforma Previdenciária.

### **INFLUENCES AND IMPACTS OF TECHNOLOGICAL TRANSFORMATIONS AT WORK AND THE SOCIAL SECURITY SYSTEM**

**ABSTRACT:** The difficulties in financing social security have placed countries vigilant about the needs for actions that alter their current state and their future prospects, which only worsen in terms of their financial balance. With this awareness, the analysis of the various scenarios presented was made, both to understand how it got here, as well as the evolution to the future. Structured knowledge through a comprehensive understanding of the aspects of generating demands for financial resources and financing for social security, focusing on its unbalance at the current stage, as well as the tendency of future worsening, earned by understanding the past and

future demographics of the factors that influence this imbalance. Through this research, we sought to understand the effect of technological changes on current social security systems and their problems of equation, as well as its possible contribution to the solution through gain of productivity and a new cognition for the subject responsibility on the social security.

**KEYWORDS:** Social Security, Technological Evolution, Private Pension, Pension Reform.

## INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, não só no Brasil, mas também em muitos países desenvolvidos, houve necessidade de reformas dos sistemas públicos previdenciários. Estas necessidades tiveram seu nascedouro no pós-guerra, quando da promoção de ações vinculadas ao *welfare state* (bem-estar social), houve a expansão do papel do Estado nos benefícios previdenciários.

Muitos dos países desenvolvidos, já deram partida as reformas profundas em sua previdência pública, mas o caso brasileiro é extremamente preocupante, embora já tenha passado por cinco reformas, ou melhor, ajustes acanhados e deficientes, desde a Constituição de 1988, as reformas **não consideraram todas as mudanças ocorridas e à** ocorrer na sociedade brasileira, o que está implicando em seu colapso com crescentes despesas e déficits irrecuperáveis.

Ao analisar a evolução recente da sociedade brasileira, as principais variáveis que influenciam a previdência pública, no que tange seu financiamento, como taxa de natalidade decrescente e redução de mão de obra empregada nos negócios, devido ao franco desenvolvimento tecnológico, bem como no que tange a sua demanda de recursos como, expectativa de vida em franco crescimento e intensa pressão para o Estado brasileiro reduzir sua carga tributária, fica evidenciado que além da necessidade de reformas profundas no modelo de previdência pública, a cultura de previdência no Brasil deve ser ressignificada, de forma que as atuais gerações tenham outra cognição de futuro auto sustentável e de menor dependência do Estado.

Desta forma, neste artigo aprofundamos as pesquisas em literaturas que abordam a temática, com o objetivo de identificar como as transformações tecnológicas influenciaram a forma e a organização do trabalho e suas consequências sobre os sistemas previdenciários atuais e o agravamento de seus problemas de equacionamento.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A história da previdência no mundo já apresentava seus primeiros registros no século XVII, e o primeiro país a criar um plano de aposentadoria foi a França, em 1673, buscando atender a Marinha Real. Na história brasileira, tivemos as primeiras iniciativas no século XIX, onde em 1888, ainda no império, surgiram os primeiros planos beneficiando principalmente os funcionários dos correios, da imprensa, da estrada de ferro, da marinha,

da casa da moeda e da alfândega.

Mas a Previdência no Brasil, segundo Boschetti (2008) tendo derivado do processo de industrialização e assalariamento, somente se manifestou a partir da Lei Eloy Chaves, criada no começo do século XX (1923), desenhando então um seguro coletivo de modo a ratear riscos para algumas categorias de trabalhadores.

A Lei Eloy Chaves, fundamentalmente criou a Caixa de Aposentadoria e Pensão – CAP, para os trabalhadores das companhias ferroviárias da época. O incremento de abrangência à servidores públicos, portuários, mineradores e telégrafos, aconteceu na década de 30, ainda como um sistema de previdência privado, com a empresa sendo a entidade de equacionamento dos riscos.

Conforme Cabral (2000), ainda não existia um conceito de cidadania na proposta previdenciária de Eloy Chaves, pois não era aplicada aos trabalhadores em geral, mas criava procedimentos de gestão de riscos para um grupo de trabalhadores onde o empregador (empresa) assumia a missão de equacionamento dos riscos de financiamento. Somente na era Vargas, houve o fenômeno do alargamento do papel do Estado no pós-guerra que trouxe, entre tantas ações promovidas pelo *welfare state*, a expansão dos benefícios previdenciários.

A expressão *welfare state* é aplicada às iniciativas e intervenções do Estado no sentido de prover um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal com o objetivo de assegurar equilíbrio entre as forças de mercado e a necessária estabilidade social. Nele, o Estado assume o papel de promotor do bem-estar social e qualidade de vida da população, objetivando maximizar a universalização dos direitos sociais aos cidadãos.

A expressão apesar de surgir na Alemanha de Bismarck no século XIX, Otto von Bismarck instituiu o estado de bem-estar social como medida pragmática para resolver os problemas da população. Foi inicialmente difundida pela Inglaterra pelos meios jornalísticos, mas apenas mais à frente passou a ser usual nos meios acadêmicos e científicos, tomando verdadeira importância no período pós II Guerra Mundial, quando o Estado passou a atuar de forma intensiva na promoção e financiamento de programas e planos de ação destinados a promover os interesses sociais coletivos dos membros de uma determinada sociedade combatendo os principais problemas sociais à época: “a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade”, conforme ressalta Outhwaite e Bottomore (1996, pág. 261).

A expressão é uma oposição ao *laissez-faire*, dos verbos em francês *laisser* (deixar) e *faire* (fazer), expressão em francês que significa “deixe fazer” e é representativa de um Estado em um modelo político e econômico de não-intervenção estatal, onde o Estado deve se dedicar apenas o cuidado com a segurança pública e justiça.

No contexto do *welfare state*, na década de 50, com o alargamento de benefícios, no Brasil de Vargas foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP, onde então o Estado assumia o papel de gestor do risco de financiamento, instituindo um sistema de previdência público, que passou a ter existência simultânea com o privado – CAP

(BOSCHETTI, 2006).

Já ao final do governo Vargas, tivemos uma primeira reforma através da fusão dos institutos (CAP e IAP) como prenúncio à uniformização dos benefícios, porém somente em 1966, com a instituição do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, e posteriormente em 1988 com a Nova Constituição, houve a universalização dos benefícios o que representou uma ampliação de direitos para os trabalhadores, conforme evidencia Araújo (2008) ao afirmar que estas reformas representaram uma expansão de direitos.

A partir de 1988, com a constituinte e respectiva Constituição Federal, demanda de mobilização social, tivemos o reconhecimento da Previdência Social Brasileira como política integrante do sistema de seguridade social. Quando então se constituiu a previdência aos moldes de hoje, com a arrecadação atribuída a empregadores e empregados, mas com o Estado assumindo o papel de organização e distribuição dos recursos conforme a legislação.

Paralelamente, desde o pós guerra, década de 40, até os dias de hoje, tivemos uma intensificação e aceleração das mudanças ocorridas na sociedade brasileira, fundamentada principalmente na evolução tecnológica, fator que ocupa posição de relevância nesta intensificação e aceleração, porém em contrapartida não encontramos as correspondentes velocidades e profundidades necessárias nas adequações da previdência brasileira, o que tem implicado em seu colapso, com crescentes despesas e déficits irreversíveis.

Este avanço tecnológico atua de forma marcante prejudicando a financiabilidade do sistema previdenciário vigente, que tem como fonte primordial de financiamento a folha salarial, e conforme afirma, Varsano e Mora (2007), a evolução tecnológica tem proporcionado um gasto com mão de obra cada vez menor nos processos produtivos. Esta redução de base de trabalhadores, ou seja, da População Economicamente Ativa – PEA, tem se apresentado como verdadeiro desafio ao sistema previdenciário brasileiro, pois a previdência atual está baseada na seguinte premissa: a geração que está trabalhando hoje paga a previdência da geração anterior, na expectativa que a próxima irá pagar a sua.

## **RESULTADOS ALCANÇADOS**

As mutações na sociedade, que afetam a previdência brasileira em seu financiamento e demanda por recursos, podem ser evidenciadas principalmente através da evolução de alguns parâmetros:

- Taxa de Natalidade: de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a taxa de natalidade no Brasil apresenta decréscimo ao longo dos anos. No ano de 2000, a taxa de natalidade era de 20,86 por mil habitantes. Em 2005, a taxa caiu para 18,15 a cada mil habitantes, chegando a 14,16 por mil habitantes em 2015, conforme é possível verificar no gráfico 01.

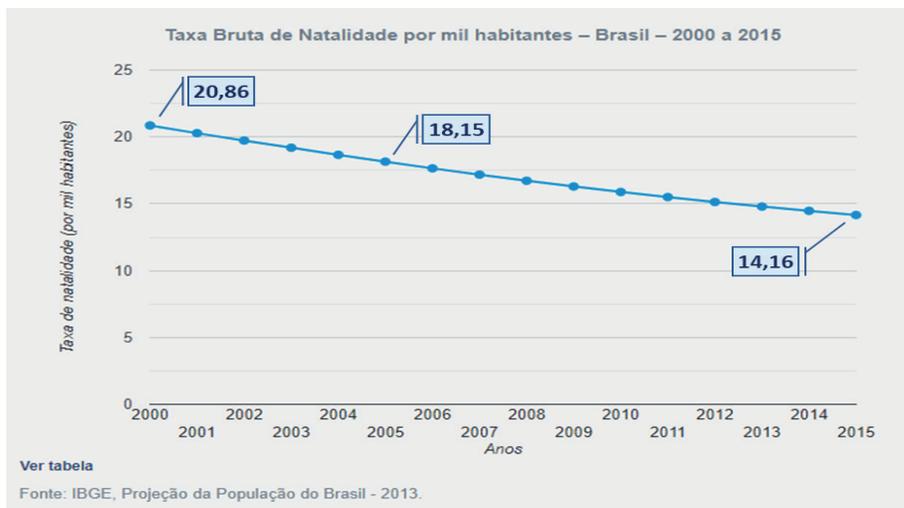


Gráfico 01 – Taxa Bruta de Natalidade por mil habitantes – Brasil – 2000 a 2015

Fonte: IBGE, Projeção da População do Brasil – 2013

A taxa de natalidade representa o número de crianças nascidas vivas no período de um ano. Exclui-se desse cálculo o número de crianças nascidas mortas ou que morreram logo após o nascimento. Esse indicador representa a relação entre o número de nascimentos e de habitantes de um determinado local. O cálculo é feito a cada mil habitantes, e o resultado é dado em permilagem (número por mil).

- Concessões de Aposentadorias: conforme o Anuário Estatístico da Previdência Social, o número de aposentadorias concedidas em 1990 foi de 401.128, sendo incrementado para 671.048, correspondendo ao valor de R\$ 197 milhões em 2000, novamente incrementado para 1.025.796, correspondendo ao valor de R\$ 854 milhões em 2010 e finalmente chegando a 1.391.170, correspondendo ao valor de R\$ 2, 185 bilhões em 2017, conforme demonstra o gráfico 02:

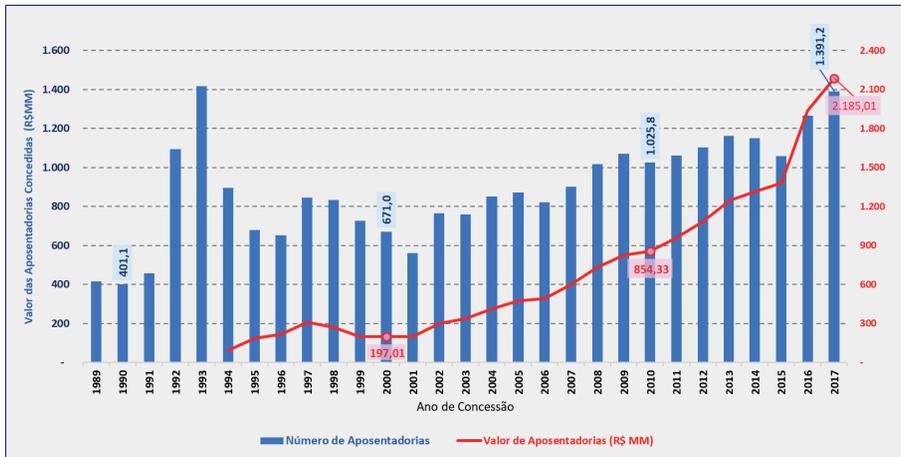


Gráfico 02 – Evolução das concessões de aposentadoria – quant. (milhares) e valor (R\$ MM)

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Anuário Estatístico da Previdência Social

- Expectativa de Vida: a expectativa de vida dos brasileiros ao nascer aumentou em 3 meses e 4 dias, de 2017 para 2018, alcançando 76,3 anos, e outros 3 meses de 2018 para 2019, alcançando 76,6 anos. Desde 1940, já são 35,1 anos a mais que se espera que a população viva, conforme evidencia o gráfico 03. Os dados são das Tábuas Completas de Mortalidade, divulgadas pelo IBGE. Neste mesmo período a taxa de fecundidade no Brasil evoluiu de 6,2 filhos para 1,77 em 2013.

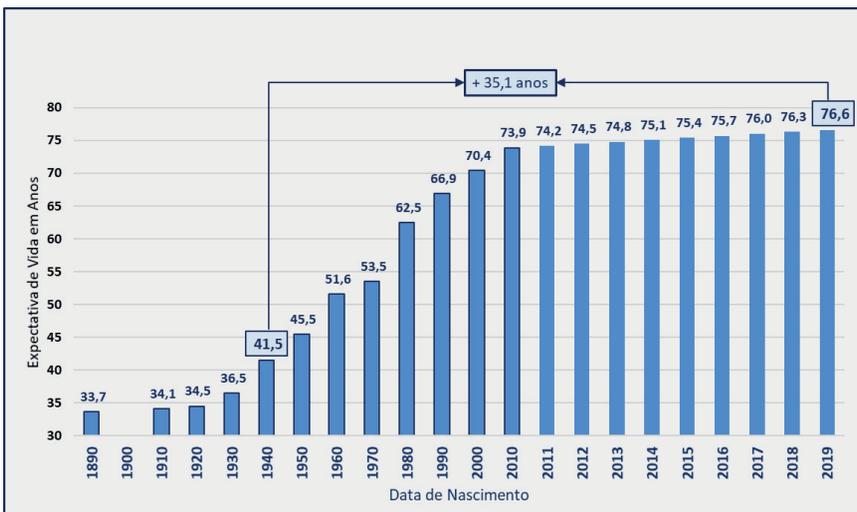


Gráfico 03 – Expectativa de vida do Brasileiro ao nascer

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE

A combinação, de Taxa de Natalidade declinante e conseqüente redução da base de financiamento, com incremento de Concessões de Aposentadorias e de Expectativa de Vida e conseqüente crescimento da base demandante de recursos, ou seja, o número de aposentados crescendo muito mais rapidamente do que o de trabalhadores contribuindo para a Previdência, materializa a perspectiva do acirramento do déficit previdenciário.

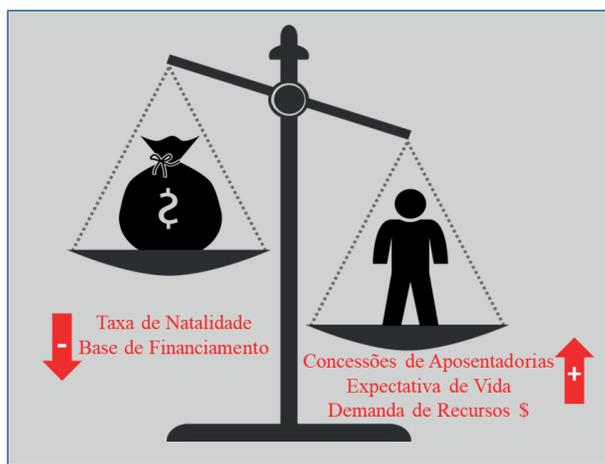


Figura 01 – Motivação da perspectiva de acirramento do déficit previdenciário

Fonte: elaborado pelo autor

Portanto, o crescimento da receita da Previdência será menor do que o do número de beneficiários, causando uma persistente redução dos benefícios da Previdência, o que nos encaminha a um futuro sombrio sob o ponto de vista de capacidade de manutenção do bem-estar social e econômico desta sociedade envelhecida.

As famílias brasileiras têm cada vez menos filhos, reduzindo o número de pessoas que trabalharão e contribuirão para a Previdência no futuro, e as pessoas estão vivendo cada vez mais, aumentando o número de beneficiários da Previdência, e o tempo que eles receberão os benefícios. Sendo assim, fica fácil compreender as conseqüências financeiras futuras das mudanças demográficas.

Apesar disto, a maioria não compreende que o déficit da Previdência tem roubado recursos que deveriam ir para Saúde, Educação, Infraestrutura, Segurança, e isto já está acontecendo de forma cíclica e viciosa. Em 2018 o total da arrecadação da Previdência pública foi de R\$550 bilhões e o total de benefícios pagos de R\$950 bilhões, os R\$400 bilhões que faltaram tiveram que sair da saúde, educação, infraestrutura, segurança, etc.

A questão é que não basta viver muito. O grande desafio é continuar vivendo sem políticas públicas, sem cuidado, sem saúde, sem cuidadores, sem recursos financeiros.

Temos um país que envelheceu antes de enriquecer e que demanda mais recursos.

A cada dia vamos precisar de mais riqueza e temos menos pessoas trabalhando. Como resolver esta equação? Muito se fala na utilização da inovação e produtividade alavancada pela tecnologia como figura de fazer mais com menos e sendo um grande diferencial para esta geração de riqueza. O avanço tecnológico e sua aplicação ao mundo do trabalho com respectivo aumento de produtividade pode ser o agente de viabilização do sistema previdenciário brasileiro?

Como atender a um sistema onde os ciclos futuros são previsíveis?

- menor geração de riqueza através menor força de trabalho, consequência de um decréscimo acentuado da taxa de natalidade;
- maior demanda de riqueza para manutenção e bem estar de uma maior população de idosos, consequência do acréscimo da expectativa de vida dos brasileiros.

A produtividade entra nesta equação como uma forte variável para o aumento da riqueza, se não aumentamos a base de força de trabalho (número de empregados) temos que fazer mais com menos, ou seja, maior produtividade.

Através do gráfico 4, é possível constatar, ao analisarmos comparativamente a produtividade brasileira com a de outros países, que ela ainda é muita acanhada.

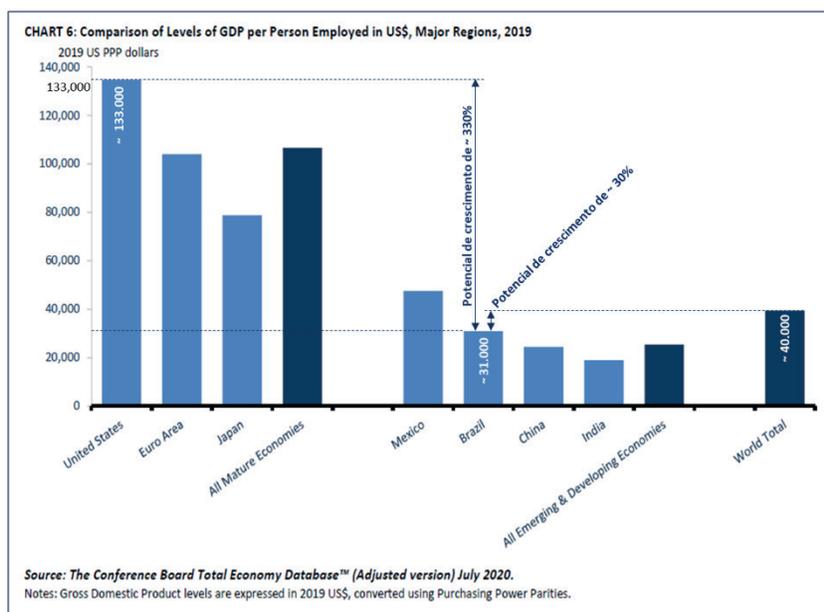


Gráfico 04 – Comparativo da Produtividade (PIB por empregado)

Fonte: *The Conference Board Total Economy Database Summary Tables (July 2020)*

Desta forma, conclui-se que no Brasil existe um potencial de crescimento de até 330% se compararmos com o referencial de excelência, os USA, país de maior produtividade por empregado no mundo (de aproximadamente 31.000 para aproximadamente 133.000 US\$ por empregado), e um potencial de crescimento de pelo menos 30% se utilizarmos de extrema parcimônia e nos desafiarmos apenas para a média mundial, (de aproximadamente 31.000 para aproximadamente 40.000 US\$ por empregado).

Com intuito de expandir a análise, inclui-se um comparativo da PTF (Produtividade Total dos Fatores), no gráfico 05, que é uma medida de produtividade que engloba todos os fatores de produção, permitindo uma análise mais completa, pois descreve a relação entre os fatores de produção, capital e trabalho, que se combinam para gerar um único produto a riqueza, enquanto que a produtividade por empregado (produtividade do trabalho), já demonstrado no gráfico 04 e que tem a vantagem de ser simples e direta, é calculada como a razão entre o produto (a riqueza) e o trabalho.

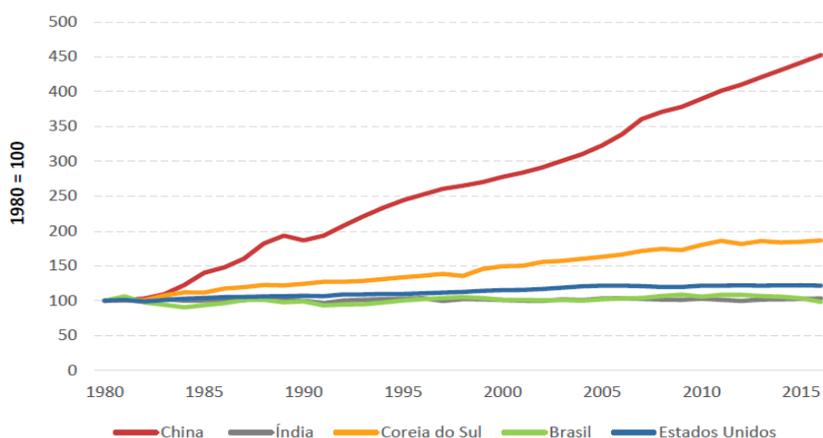


Gráfico 05 – Evolução da PTF em países selecionados

Fonte: *The Conference Board Total Economy Database Summary Tables (July 2020)*

Afere-se que a evolução do desempenho da produtividade brasileira está realmente bastante acanhado, pois entre 1981 e 2016, a Produtividade Total dos Fatores (PTF) da economia brasileira ficou praticamente estagnada, -0,26% a.a. em média, sendo ainda pior na década mais recente, conforme exposto no gráfico 05, com -0,71% a.a. Neste mesmo cenário a China teve um incremento de 350% em sua PTF.

A produtividade brasileira pode até não ser a solução absoluta de nossos problemas de geração de riqueza futura, mas não deixa dúvidas de sua potencialidade contributiva para a referida geração de riqueza e conseqüentemente para o equacionamento do sistema

previdenciário brasileiro.

A partir de todo este cenário, problematiza-se aqui a situação para daqui a 30 anos, já que segundo as estatísticas demográficas atuais, o número de pessoas com mais de 60 anos deve superar os 2 bilhões em 2050 no mundo.

Corroborando as palavras do economista Ricardo Amorim, tem-se um diferencial positivo nesta ordenação de acontecimentos, aqui no Brasil, já que será possível tomar todas estas decisões, assistindo a um filme que será a experiência estrangeira com tudo isso, considerando que alguns países na Europa e o Japão irão apresentar problemas, expectativa de vida extremadas para o padrão atual e grande participação relativa de população inativa dependente de recursos da previdência, muito antes de nós, ou seja, vamos assistir o tamanho do estrago e ter a oportunidade de corrigir por aqui.

Mas não se deve aguardar os acontecimentos, as ações devem começar já, pois este modelo ora instalado, não se sustenta literalmente, nem sob o ponto de vista lógico, poucos manterem muitos e nem sob o ponto de vista econômico, onde teremos mais demandas de recursos do que financiamentos. Desta forma, haja produtividade para fechar esta equação.

## **CONCLUSÕES**

Fica evidenciado que o modelo de financiamento do atual sistema previdenciário brasileiro deverá ser alterado, e alterar este modelo, passa por alterar a consciência do brasileiro quanto a quem deverá financiar sua previdência, bem como o seu comportamento, no que diz respeito a como manter seu bem estar no envelhecimento. Torna-se necessário um profundo processo de mudança cultural do que representa previdência e como agir para assegurá-la, de forma que as atuais gerações tenham outra concepção de futuro auto sustentável e menor dependência do Estado.

Considera-se importante ressaltar que o aprofundamento neste artigo de como as transformações tecnológicas influenciaram nos sistemas previdenciários atuais e seus problemas de equacionamento faz parte de uma pesquisa maior do meu doutoramento no Programa de Pós Graduação em Cognição e Linguagem na Universidade Estadual do Norte Fluminense, que tem por objetivo encontrar caminhos e proposições para minimizar as dificuldades de equacionamento futuro da Previdência no Brasil, o que só será possível através de uma profunda mudança cultural - Ressignificância da Previdência para o brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Odília Sousa de. **As últimas reformas da previdência social no Brasil e em Portugal**. Natal: Editora da UFRN, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres/UNB, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete (org). **Seguridade Social na América Latina**. In: BOSCHETTI, Ivanete (org). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Anuário Estatístico da Previdência Social: Suplemento Histórico (1980 a 2017) / Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – V.1 (1980/1996) – Brasília: MF/DATAPREV, 1997- atual. Acessado em: 01 out. 2020

CABRAL, Maria do Socorro Reis. **Previdência Social**. In: Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Módulo III. Brasília: CEAD, UNB, CFESS, ABEPSS, 2000.

*Conference Board. The Conference Board Total Economy Database Summary Tables. July, 2020.*  
Disponível em: <https://www.conference-board.org/>

MME-EPE. **Considerações sobre Produtividade da Economia Brasileira do PNE 2050 (Plano Nacional de Energia)**. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética, 2019. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Plano-Nacional-de-Energia-2050>. Acessado em: 10 maio 2020.

IBGE. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível: < <https://censo2020.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/26103-expectativa-de-vida-dos-brasileiros-aumenta-para-76-3-anos-em-2018.html> > Data do acesso: 10 out. 2020.

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1996.

VARSANO, Ricardo. MORA, Mônica. Financiamento do Regime Geral de Previdência Social. In: TAFNER, P. GIAMBIAGI, F. (org). **Previdência no Brasil – debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

# CAPÍTULO 17

## POBREZA E O ATO INFRACIONAL PRATICADO POR ADOLESCENTES SE CONFIGURA COMO UMA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL?

Data de aceite: 21/05/2021

Data de submissão: 06/03/2021

### **Carmem Letícia dos Santos**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/5045879020001308>

### **Francislane Viana da Cruz**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/5878449873061165>

### **Maria de Jesus da Silva Lopes**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/5046502450875209>

### **Thais Tássia Pereira da Silva**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/9567212683454428>

### **Camila dos Santos Sampaio Carvalho**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/8534673811338297>

### **Nágila Silva Alves**

Fisioterapeuta, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/0652604317785338>

### **Iracema Soares de Oliveira**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/8251404493552141>

### **Beatriz de Oliveira Lima**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/4547842387094630>

### **Faustina Emanuelle Nunes Alves**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/5969770246063792>

### **Johnes Wallas de Sousa Nascimento**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/9172634978013671>

**RESUMO:** O presente artigo traz uma discussão crítica acerca da relação da pobreza, sendo a mesma uma expressão da questão social, com o ato infracional praticado por adolescentes. É um estudo de abordagem qualitativa. O método dialético foi utilizado para analisar os dados coletados e explanar resultados compatíveis aos objetivos propostos. Abordaram-se as características da adolescência, assim como os direitos dos adolescentes que não são efetivados, o que resulta em mazelas sociais. As conclusões obtidas demonstraram que a condição de pobreza, vulnerabiliza os adolescentes, os

deixando desprotegidos diante de situações precárias e que sua relação com o ato infracional, exige do Estado efetivação de políticas de prevenção e proteção, capaz de atender suas necessidades e seus direitos, visto que essa relação também é uma realidade recorrente que se configura como uma expressão da questão social.

**PALAVRAS - CHAVE:** Pobreza. Adolescente. Questão Social.

## DOES POVERTY AND THE INFRACTIONAL ACT PERFORMED BY ADOLESCENTS CONFIGURE AS AN EXPRESSION OF THE SOCIAL ISSUE?

**ABSTRACT:** This article brings a critical discussion about the relationship of poverty, which is an expression of the social issue, with the infraction practiced by adolescents. It is a study of qualitative approach. The dialectical method was used to analyze the data collected and explain results compatible with the proposed objectives. The characteristics of adolescence were addressed, as well as the rights of adolescents who are not enforced, which results in social problems. The conclusions obtained showed that the condition of poverty makes adolescents vulnerable, leaving them unprotected in the face of precarious situations and that their relationship with the infraction requires the State to implement prevention and protection policies, capable of meeting their needs and rights, since this relationship is also a recurring reality that is configured as an expression of the social issue.

**KEYWORDS:** Poverty. Teenager. Social issues.

### 1 | INTRODUÇÃO

A construção dessa pesquisa se dá pela necessidade de conhecer a realidade dos adolescentes que cometem ato infracional, por meio de uma análise crítica que nos permita perceber a condição de pobreza que estão submetidos estes adolescentes. A pobreza como expressão da questão social, faz com que os adolescentes pobres vivenciem uma realidade na qual sofrem preconceito e discriminação, intensificando ainda mais sua condição de pobreza, levando assim os adolescentes a praticar ato infracional.

A condição de pobreza é marcada pela omissão do Estado, ausência de políticas públicas universais x focalização das mesmas, culpabilização dos adolescentes pela sua condição socioeconômica, extrema desigualdade, violação de direitos, desproteção dos sujeitos, dentre outros. Este é o cenário atual de um sistema capitalista desigual. O fenômeno ato infracional praticado por adolescentes tem se configurado como um fator atual, visto que a precarização das políticas públicas decorrentes de um Estado neoliberal permitem um maior risco de vulnerabilidade vivenciada pelos adolescentes, violando assim seus direitos.

É importante salientar que o Estatuto da criança e do adolescente (ECA) trouxe avanços no reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, sendo que as condições dignas devem ser asseguradas e efetivadas desde a infância, porém é inegável perceber a condição de desigualdade e pobreza vivenciada por muitos nos dias atuais. Paralelo a isso os adolescentes vivem marcados com estigmas atribuídos pela

sociedade como delinquentes, marginais e perigosos.

Dessa forma, essa realidade dos adolescentes pobres que cometem ato infracional será analisada pelo olhar dos objetivos específicos como: contextualizar a questão social e a pobreza; conceituar e caracterizar a fase da adolescência; desvendar as mazelas sociais que estão submetidas os adolescentes pobres e discutir como o ato infracional praticado por adolescentes mediante a pobreza se configura como uma expressão da questão social.

## **2 | REFLEXÕES TEÓRICAS ACERCA DA QUESTÃO SOCIAL E POBREZA**

O presente capítulo trará como discussão o cenário em que a questão social se forma na sociedade capitalista e os seus desdobramentos por meio de fatores econômicos, sociais, políticos e culturais, assim também como suas expressões na sociedade dando ênfase a pobreza. A questão social ainda existe e se sustenta por meio de uma produção coletiva e da apropriação privada, ou seja, todos na sociedade capitalista produzem e poucos têm o acesso a essa produção (IAMAMOTO, 2011).

Nesse processo de acumulação de riqueza é potencialmente visualizado outro fator, a polarização da pobreza e da miséria que se desenvolvem na mesma escala. Isso porque, riqueza e pobreza estão inseridas em um mesmo processo de produção capitalista, passando a serem algumas faces da questão social, na qual se renovam de várias formas em bases desiguais e antagônicas, deixando claro que a existência da questão social está ligada ao crescimento do capitalismo. Segundo lamamoto (2011, p.155-156) “a questão social é indissociável da sociedade capitalista, e particularmente, das configurações assumidas pelo trabalho e pelo Estado na expansão monopolista do capital”.

Demo (2003, p.197) chama a atenção de que “a pobreza é o mais agudo problema econômico do país”. Essa questão econômica está ligada a outro fator como a desigualdade e continua afirmando que o combate a desigualdade “representa o caminho estratégico para erradicação definitiva da pobreza no país” (DEMO, 2003, p.197). Assim podemos perceber que a questão social ao apresentar suas manifestações deixa a população à margem de condições desiguais. Demo (2003, p.200) ainda salienta a relação encontrada entre desigualdade e pobreza sendo que “ao primeiro cabe erradicar, e ao segundo combater”.

Iamamoto (2011, p.163) destaca como a visão sobre a questão social pode-se tornar uma armadilha no seu enfrentamento, assim como suas nuances, ao afirmar que a “tendência de naturalizar a questão social é acompanhada da transformação de suas manifestações em objeto de programas assistenciais focalizados de combate à pobreza”. Ou seja, a pobreza por apresentar características complexas não deve ser combatida apenas com programas focalizados.

Assim, essa condição de pobreza é vivenciada por um conjunto da população que se encontra em condições desiguais, sendo a pobreza uma das faces da questão social como foi explanado acima. O capítulo a seguir irá discorrer sobre os adolescentes, sujeitos

em destaque que além da pobreza, também enfrentam condições de desigualdade, gerada pelo sistema capitalista.

### 3 I ABORDAGEM CONCEITUAL E CARACTERÍSTICAS DA ADOLESCÊNCIA

A fase da adolescência tem perspectivas diversas de acordo com diferentes autores quanto ao seu início e seu término, mas ela apresenta características universais, ou seja, todo indivíduo da espécie humana nessa fase atinge a puberdade, sendo a ovulação nas meninas e a produção de espermatozóides nos meninos, mudanças no corpo, como crescimento físico, mudança no tom da voz, desenvolvimento da consciência de si mesmo, autoconhecimento de sua personalidade, espírito crítico, despertando curiosidade e questionamentos, internalizando novos conceitos e posicionamentos, socializando-se, afetando a si e aos outros e a construção de sua própria identidade (CAMPOS, 1987). Segundo Aberastury; Knobel (1981, p.89, grifos do autor) a palavra

adolescência vem do latim, adolescência, *ad*: a, para a + *olescer*: forma incoativa de *olere*, crescer significa a condição ou processo de crescimento. O termo se aplica especificamente ao período da vida compreendido entre a puberdade e o desenvolvimento completo do corpo [...].

A puberdade, como aponta a autora acima, se refere ao “crescimento e às modificações do seu corpo ao chegar à puberdade - latim, *pubertas*, de *púber*: adulto capacidade de gerar – impõem ao adolescente uma mudança de papel frente ao mundo exterior, e o mundo externo exige-lhes se ele não o assume” (ABERASTURY; KNOBEL, 1981, p.89, grifos do autor).

Campos (1987) declara que a definição do adolescente apenas por questões biológicas é limitada. Também, observa a puberdade como uma mudança “que nada mais significa do que aspectos biológicos relacionados com os fenômenos resultantes daquelas transformações no processo de maturação da espécie humana” (CAMPOS, 1987, p.17).

De acordo com Silva, H; Silva, J (2005) o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) destaca que definir um adolescente apenas por idade termina limitando a identidade do mesmo, embora haja a existência de adolescentes, é necessário que eles sejam reconhecidos na sua condição peculiar, influenciada por seu contexto social e cultural, como família, escola, sociedade e outras socializações. Não pode ser considerado como um ser indefinido, mas que está situado em um espaço mediante construções históricas com características da infância e da própria adolescência.

Essa mesma concepção é tratada por Campos (1987, p.28), a qual afirma que “além dos fatores biológicos, [...] a adolescência é influenciada pelo ambiente familiar, social e cultural onde o indivíduo se desenvolve”. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no art. 2º, expressa que “considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de

idade” (BRASIL, 1990, p.25). Esses sujeitos devem ser considerados como pessoas em desenvolvimento, ou seja, deve ser levado em consideração seu desenvolvimento físico e mental.

Aberastury; Knobel (1981) evidencia essa fase chamando-a de a síndrome normal da adolescência<sup>1</sup>. É importante destacar que essa normalidade será de acordo com os fatores sociais, econômicos, políticos e culturais, fatores estes que precisam ser compreendidos, pois qualquer reação do adolescente será uma normalidade:

1) Busca de si mesmo e da identidade; 2) tendência grupal; 3) necessidade de intelectualizar e fantasiar; 4) crises religiosas, que podem ir desde o ateísmo mais intransigente até o misticismo mais fervoroso; 5) deslocalização temporal, onde o pensamento adquire as características de pensamento primário; 6) evolução sexual manifesta, que vai do autoerotismo até a heterossexualidade genital adulta; 7) atitude social reivindicatória com tendências anti ou associas de diversa intensidade; 8) contradições sucessivas em todas as manifestações de condutas, dominada pela ação, que constitui a forma de expressão conceitual mais típica deste período da vida; 9) uma separação progressiva dos pais; e 10) constantes flutuações do humor e do estado de ânimo (ABERASTURY; KNOBEL, 1981, p.29).

As características resumidas apresentadas aqui são uma demonstração de como essa síndrome normal da adolescência deve ser vista como características que realmente fazem parte do desenvolvimento do adolescente. Separá-lo dessas características é não se ter uma identificação dele, que embora se apresente como um ser em transição, em desenvolvimento, ele deve ser sim, definido, pois suas características lhe tornam único (ABERASTURY; KNOBEL, 1981).

Diante do exposto podemos perceber que além do fator da puberdade, o adolescente também é influenciado por todos os fatores que envolvem seu cotidiano, deixando claro como isso o afeta, portanto, uma realidade marcada por diversas nuances. No item a seguir serão discutidas as condições sociais, culturais, políticas e econômicas que os adolescentes estão submetidos, pois dependendo de como seu contexto os afeta, os mesmos podem sofrer violação de direitos, dentre outros fatores os tornando-os vulneráveis e conseqüentemente pobres.

## **4 | DESVENDANDO AS MAZELAS SOCIAIS QUE OS ADOLESCENTES POBRES ESTÃO SUBMETIDOS: PRIVAÇÃO DE DIREITOS**

A pobreza afeta o direito dos adolescentes, deixando-os vulneráveis e mais aptos a outras situações de vulnerabilidades (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA - UNICEF, 2011). O UNICEF destaca que a pobreza vai além da renda monetária, mas que tem haver também com a privação de direitos. Demo (2003) reconhece a pobreza como

<sup>1</sup> Segundo Aberastury; Knobel (1981) a síndrome normal da adolescência se define como as características dadas como natural durante essa fase da adolescência. Essa síndrome é caracterizada como um aspecto geral, seguida da perspectiva de normal encarada como uma naturalidade.

um fator complexo, por isso seria banal reconhecê-la apenas como ausência de recursos.

Diante dos avanços no que diz respeito aos direitos das crianças e dos adolescentes o Estatuto da Criança e do adolescente (ECA) busca fortalecer a compreensão quanto à importância da proteção integral desses sujeitos (BRASIL, 1990). Sendo assim se esses sujeitos não têm acesso aos seus direitos, podemos compreender que os mesmos são negados.

A Constituição Federal (CF) de 1988 apresenta que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de garantir os direitos das crianças e dos adolescentes. Portanto, dispõe no artigo 227, que

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, p.144).

Embora a CF de 1988 situe a família e a sociedade como responsáveis por assegurar os direitos da criança e dos adolescentes, é dever do Estado efetivar o acesso dos adolescentes as políticas públicas. De acordo com Cabral; Chioquetta (2017, p.123) o “problema da pobreza é um reflexo direto da omissão estatal na garantia de direitos fundamentais”. A pobreza aqui referida diz respeito àquela gerada no sistema capitalista, que se manifesta nas desigualdades sociais, em que a população não tem acesso aos seus direitos (MAYO 2016).

A UNICEF declara a pobreza como sendo um fator, que desencadeia a vulnerabilidade. E também relata que

A pobreza nega aos adolescentes seus direitos. Ela representa uma situação de vulnerabilidade que potencializa outras vulnerabilidades. Torna mais frágeis o que poderiam ser ambientes de proteção e segurança de meninos e meninas, aumenta os riscos de abuso e exploração. Faz com que esses adolescentes fiquem mais expostos a doenças, à má alimentação. Além disso, a situação de pobreza, muitas vezes, mina a confiança dos adolescentes em seu próprio futuro e no futuro de suas comunidades e de seu país. Essa é ainda uma vulnerabilidade que se transmite de geração a geração, criando ciclos intergeracionais de exclusão (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA - UNICEF, 2011, p.29).

A desigualdade gerada pelo sistema aumenta e prevalece à exclusão social, mesmo com os avanços legais a respeito dos direitos da criança e do adolescente, muitos ainda têm seus direitos violados, tornando-se excluídos. Segundo Beretta (2010) uma das maiores formas de exclusão é derivada do não acesso aos direitos, deixando-os refém a todo o tipo de exploração, abuso, negligência, abandono, maus tratos, trabalho infantil, violência e drogas, entre outros.

Porém, assim como existem fatores que levam esses adolescentes a terem seus

direitos violados e viverem em condição de pobreza, exclusão e desigualdades, existem também diversas possibilidades para que os mesmos não vivenciem esses fatores de forma tão violenta, como por exemplo, a possibilidade de acesso às políticas públicas e a efetivação dos direitos dos adolescentes. O capítulo a seguir tratará como essa condição de pobreza e de não efetivação dos direitos dos adolescentes pode levar a uma tendência de práticas de atos infracionais.

## **5 | REFLEXÕES DE COMO O ATO INFRACIONAL PRATICADO POR ADOLESCENTES MEDIANTE A POBREZA SE CONFIGURA COMO UMA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL**

No capítulo anterior foi abordado as condições de vulnerabilidades vivenciadas pelos adolescentes pobres, principalmente pela via de negação de direitos. De acordo com Brasil (1990, p.56) o Estatuto da criança e do adolescente (ECA) em seu artigo 103, declara “ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal”. Beretta (2010, p.178) confirma que “os adolescentes autores de atos infracionais se encontram em situação extrema de fragilidade, pela via de negação de direitos mais fundamentais”. Tendo em vista, que os direitos fundamentais são expressos mediante educação, saúde, moradia, lazer, transporte, dentre outros, e muitos adolescentes sequer tem acesso a esses direitos, vivendo em risco, tornando-se cada vez mais invisíveis.

Segundo Volpi (2001) os adolescentes em conflito com a lei não encontram defesa de seus direitos, pois, pelo fato de terem cometido ato infracional são utilizados adjetivos estigmatizantes, como delinquentes, perigosos, predadores, dentre outros. Esses adolescentes, além de já virem de um processo de exclusão e de não acesso aos seus direitos, continuam sofrendo as designações quando cometem ato infracional, deixando claro que tal crime cometido é reflexo da desigualdade gerada pelo sistema capitalista.

É importante destacar as reflexões que são levadas a discutir sobre as condições desses adolescentes, Nascimento et al (2017, p.115) valida

também que possa propor uma releção sobre as políticas públicas, a cidadania e os direitos humanos no Brasil, como também alertar sobre a situação de risco e vulnerabilidade social que estão vivendo muitos adolescentes no país e que os mesmos sofrem com a extrema desigualdade de renda e, além disso, sente na pele a diversidade de preconceitos e discriminações como a cor de pele até pelo fato de estar em conflito com a lei sofre duras penas da estigmatização da sociedade.

É necessário que possamos nos despir de qualquer preconceito atribuído a estes adolescentes, pois como venho destacando por meio das bases fundamentadas dos autores, muitas das condições desiguais e de pobreza, assim como a exclusão, são resultantes de um Estado omissivo, com apenas políticas focalizadas. Beretta (2010, p.80) aponta que:

Os adolescentes que cumprem medidas socioeducativas<sup>2</sup> já vivenciaram as diversas expressões da questão social e de pobreza, a discriminação pela ausência de oportunidades e políticas públicas nas áreas da saúde, educação, cultura, esporte, lazer, sem contar a exposição ao abandono, negligência, maus tratos, descaso, omissão e punição, exploração e discriminação social.

A situação de exclusão social vivenciada pelos adolescentes potencializa outras expressões da questão social. Portanto, a violência, fome, pobreza, discriminação, exclusão social, dentre outros, coloca o adolescente a frente de situações para suprir suas necessidades básicas, infelizmente, muitos acabam praticando algum ato infracional. Dessa forma, tal discussão nos faz refletir que além da pobreza existe uma sequência de violação de direitos vivenciados por esses adolescentes, onde o ato infracional relacionado com sua situação de pobreza se identifica também como a ausência de políticas públicas (SOUSA, 2015).

Em vista disso, desenvolver políticas de inclusão e que identifiquem as vulnerabilidades vivenciadas pelos adolescentes é fundamental, pois assim, as estratégias estabelecidas serão compatíveis para atingir a situação de pobreza e de exclusão. A efetivação das políticas públicas pode sim garantir meios de enfrentamento às diversas expressões da questão social. Mas o que se percebe é um Estado omissivo, que se restringe cada vez mais do seu papel de origem e que no decorrer de suas responsabilidades não se efetiva universalmente, pondo em questão os direitos dos adolescentes.

## 6 | CONCLUSÃO

As reflexões realizadas até aqui, nos permite algumas conclusões. Diante disso a pesquisa sobre o tema “Pobreza e o ato infracional praticado por adolescentes se configura como uma expressão da questão social?” se fez pertinente já que essa relação vem se configurando como um fator social recorrente na sociedade.

As contribuições que essa pesquisa apresentou nos permitiu analisar como os adolescentes são reconhecidos, como vivem sua realidade, marcados pela pobreza, como o Estado vem atuando diante das expressões da questão social, mediante a efetivação das políticas públicas, para proporcionar melhores condições de vida digna aos adolescentes pobres.

Essa pesquisa teve como foco em questão a análise da pobreza como um condicionante para o ato infracional, o que nos permitiu compreender o desenvolvimento sobre a problemática exposta com a possibilidade de sugerir modificações no âmbito das condições de vida dos adolescentes que cometem ato infracional. As condições expostas nesse estudo propiciaram a compreensão de que o adolescente que comete ato infracional, não se trata de desvio de conduta, ou de comportamento, mas sim é vítima de um sistema

---

<sup>2</sup> O ECA no seu artigo 112 dispõe sobre as medidas socioeducativas, as quais são “advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semi-liberdade, internação em estabelecimento educacional” (BRASIL, 1988, p.57).

desigual e excludente, que os vulnerabiliza e os deixam desprotegidos, entregues a própria sorte.

Que o combate de enfrentamento a pobreza por meio da atuação do Estado não seja apenas quando o adolescente esteja cumprindo alguma medida socioeducativa estabelecida pelo ECA, pois a sua condição de pobreza clama por estratégias de prevenção, para que a sua vulnerabilidade não seja atingida até o limite ao ponto de se tornar um adolescente em conflito com a lei.

É importante concluir que a privação, como mencionado e a violação de direitos que estes adolescentes vivem, também são fatores que favorecem aos adolescentes cometerem ato infracional. Diante dessa realidade, se exige do Estado uma efetivação das políticas públicas de caráter preventivo e protetivo, com a capacidade de atingir as desigualdades vivenciadas por esses adolescentes, dando assim, resposta ao título dessa pesquisa. Portanto, que este estudo possa fortalecer a compreensão da importância da efetivação integral dos direitos das crianças e dos adolescentes.

## REFERÊNCIAS

ABERASTURY, Arminda; KNOBEL, Mauricio. **Adolescência Normal**: um enfoque psicanalítico. Porto Alegre: Artes Médicas, 1981.

BERETTA, Regina Célia de Souza. **Um dos desafios da questão social**: adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em Araraquara-SP. 2010. 229 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2010. Disponível em: <[https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/106124/beretta\\_rcs\\_dr\\_fran.pdf;jsessionid=5BDE6C984C65BA6060239656F0B7E3FF?sequence=1](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/106124/beretta_rcs_dr_fran.pdf;jsessionid=5BDE6C984C65BA6060239656F0B7E3FF?sequence=1)>. Acesso em: 05 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**. Diário Oficial da União. Brasília, DF.

CABRAL, Felipe Gomes; CHIOQUETTA, Rafaela Dotti. **Criminalização das crianças e dos adolescentes pobres**: reflexo da omissão estatal na garantia de direitos fundamentais. Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília, Marília/SP, edição 19, p.117-130, maio, 2017. Disponível em: <[www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/view/7018/4504](http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/view/7018/4504)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CAMPOS, Dinah Martins de Sousa. **Psicologia da Adolescência**: normalidade e psicopatologia. Petrópolis/RJ: Vozes, 1987.

DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **O direito de ser adolescente:** oportunidade para reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades. Brasília/DF: Unicef, 2011. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/informacoes/infancia-e-juventude/publicacoes-textos-e-artigos/publicacoes/publicacoes-1/situacao-da-adolescencia-brasileira-2011>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MAYO, Claudenice Teixeira Cerqueira. **O adolescente pobre e o envolvimento com o tráfico de drogas em Salvador - BA.** 2016. 289 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: <<http://www.progesp.ufba.br/o-adolescente-pobre-e-o-envolvimento-com-o-traffic-de-drogas-em-salvador-ba>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

NASCIMENTO, Elaine Ferreira do *et al.* **O processo de trabalho do assistente social com jovens em conflito com a lei.** In: Nascimento, Elaine Ferreira do *et al.* Serviço Social saberes e práticas profissionais. Caxias: Itacaiúanas, p.113-128. 2017.

SILVA, Helena Oliveira da; SILVA, Jailson de Souza. **Análise da violência contra a criança e o adolescente segundo o ciclo de vida no Brasil.** São Paulo: Global; UNICEF, 2005.

SOUSA, Irma Daniele Fortaleza De. **Adolescentes em conflito com a lei:** as causas que levam os adolescentes a cometerem ato infracional no estado do Piauí. Revista Fundamentos, Revista do Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Federal do Piauí. v.3, n.2, 2015. Disponível em: <<https://revistas.ufpi.br/index.php/fundamentos/article/view/4732>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

VOLPI, Mário. **Sem liberdade, sem direitos:** a experiência de privação de liberdade na percepção dos adolescentes em conflito com a lei. São Paulo: Cortez, 2001.

# CAPÍTULO 18

## A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS): DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO TRABALHO SOCIAL COM AS FAMÍLIAS NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

*Data de aceite: 21/05/2021*

*Data de submissão: 06/03/2021*

### **Carmem Letícia dos Santos**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/5045879020001308>

### **Francislane Viana da Cruz**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/5878449873061165>

### **Maria de Jesus da Silva Lopes**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/5046502450875209>

### **Thais Tássia Pereira da Silva**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/9567212683454428>

### **Camila dos Santos Sampaio Carvalho**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/8534673811338297>

### **Nágila Silva Alves**

Fisioterapeuta, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/0652604317785338>

### **Iracema Soares de Oliveira**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/8251404493552141>

### **Beatriz de Oliveira Lima**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/4547842387094630>

### **Faustina Emanuelle Nunes Alves**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/5969770246063792>

### **Johnes Wallas de Sousa Nascimento**

Assistente Social, pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA.  
Teresina, Piauí, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/9172634978013671>

**RESUMO:** O presente artigo traz uma abordagem sobre a Política Nacional de Assistência Social, dando ênfase ao trabalho social com as famílias na proteção social básica. É um estudo de abordagem qualitativa. Os métodos utilizados permitiram uma reflexão a respeito do tema discutido, capaz de atender aos objetivos propostos. As conclusões obtidas demonstraram que a proteção social básica às famílias por meio do trabalho social apresenta desafios, mas com a efetivação das políticas públicas, as possibilidades se tornam presentes. Diante dos desafios temos a mínima intervenção do

Estado, a fragilidade dos vínculos familiares, comunitários e das redes de proteção, assim como a intersectorialidade nos serviços públicos, dentre outros. O estudo demonstrou como possibilidades o caráter protetivo do Estado, a ampliação do acesso aos direitos, dentre outros que superem as situações de vulnerabilidades sociais.

**PALAVRAS - CHAVE:** Proteção Social Básica. Trabalho Social. Famílias.

## THE NATIONAL SOCIAL ASSISTANCE POLICY (PNAS): CHALLENGES AND POSSIBILITIES OF SOCIAL WORK WITH FAMILIES IN BASIC SOCIAL PROTECTION

**ABSTRACT:** This article presents an approach on the National Social Assistance Policy, emphasizing social work with families in basic social protection. It is a study of qualitative approach. The methods used allowed a reflection on the topic discussed, capable of meeting the proposed objectives. The conclusions obtained demonstrated that basic social protection for families through social work presents challenges, but with the implementation of public policies, the possibilities become present. In view of the challenges, we have the minimum intervention by the State, the fragility of family, community bonds and safety nets, as well as the intersectorality in public services, among others. The study demonstrated as possibilities the protective character of the State, the expansion of access to rights, among others that overcome situations of social vulnerabilities.

**KEYWORDS:** Basic Social Protection. Social Work. Families.

### 1 | INTRODUÇÃO

A Proteção Social Básica (PSB), na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), traz desafios e possibilidades no que se refere ao trabalho social com as famílias, tendo em vista, que a mesma estabelece caráter preventivo dos direitos sociais, objetivando fortalecer os vínculos familiares, proteger o ciclo de vida de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social.

Vale ressaltar que a PSB visa fortalecer os vínculos familiares e comunitários, a fim de garantir os mínimos sociais a população referenciada pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), por meio de ações socioassistenciais, programas, projetos, benefícios e serviços executados em todos os municípios em diferentes territórios, articulados a projetos de geração de renda e trabalho social com as famílias (BRASIL, 2004).

Esse artigo visa compreender como é desenvolvido o trabalho social destinado às famílias referenciadas, na PSB. Assim, o presente trabalho tem como objetivos, discorrer sobre a PSB na Política de Assistência Social; identificar as características do trabalho social com as famílias; discutir os desafios e possibilidades do trabalho social com as famílias no âmbito da PSB em situação de vulnerabilidade.

Desse modo, o presente estudo encontra-se estruturado e dividido em três etapas: explanar a Política de Assistência Social com abordagem sobre a proteção social básica,

seguida das características do trabalho social com as famílias na proteção social e traça desafios e possibilidades do trabalho social na proteção social das famílias em situação de vulnerabilidade.

## **2 I POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA**

A Constituição Federal de 1988 (CF) trouxe uma nova abordagem para a Política de Assistência Social (PNAS), a mesma passa a integrar a Seguridade social como sistema de proteção social, juntamente com a saúde e a previdência social. Os marcos legais foram fundamentais nessa nova percepção como política pública, de caráter não contributivo e de responsabilidade do Estado (PRISCO, 2012).

Com a aprovação da Lei orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, foi reforçado um novo olhar sobre a PNAS, tendo em vista a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, que provê os mínimos sociais, realizadas mediante um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

A LOAS passou a ser uma política pública garantida por um conjunto de direitos articulados as políticas públicas, onde a proteção social na assistência social para se constituir com efetividade de política pública, foi sendo estruturada anos depois com a PNAS em 2004. A PNAS passou a ser política de proteção social que aborda ações de proteção com caráter preventivo aos riscos sociais no acesso a bens e serviços socioassistenciais às pessoas que vivem em situação de pobreza, fragilização dos vínculos familiares, afetivos, comunitários, com abrangência e referência territorial.

A proteção social passou claramente a ser provida pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que se refere a uma rede que consiste em desempenhar ações de proteção social ofertada “para redução e preservação do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, e relacional” (BRASIL, 2005, p.90). Nesse sentido, a lógica de ações estruturadas no sistema de proteção social previstos pela PNAS e o SUAS, visam melhorar as condições de vida das famílias, para que as mesmas possam ser protagonistas de sua história.

O SUAS materializa o que é preconizado na LOAS, com o objetivo de efetivar os direitos de cidadania e inclusão. Assim, tanto a PNAS e o SUAS reconhecem “a família como o núcleo primário de afetividade, acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e referência no processo de desenvolvimento e reconhecimento da cidadania” (BRASIL, 2004, p.41). De maneira geral, as regras provocadas pela proteção social pautam-se na referência e contra referência dos serviços assistenciais com pilares na assistência social: matricialidade sociofamiliar e o da territorialidade.

Outro avanço na assistência por meio da PNAS e do SUAS é a criação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados

de Assistência Social (CREAS). Onde os mesmo se dividem por níveis de proteção, a proteção social básica, pode ser encontrada nos CRAS:

O CRAS tem a responsabilidade de pôr em pratica os conceitos de centralidade na família, por abrigar o Programa de Atenção integral a Família – PAIF, buscar atender as demandas das famílias na rede social e desenvolver trabalho socioeducativo com grupos de famílias, e o da territorialidade, na medida em que deve se instalar em áreas de vulnerabilidade social, exercer sobre elas as funções de vigilância social, articular a sua rede socioassistencial e coordenar nesta a prestação de serviços do sistema (TEIXEIRA, 2013, p.123).

A proteção social básica tem o objetivo de prevenir situações limites, tendo que potencializar e fortalecer os vínculos comunitários. Teixeira (2013, p.125) relata que nos “CRAS são ofertados serviços, programas, projetos e benefícios de proteção básica relativos a segurança de rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou convivência familiar e comunitária e de sobrevivência a riscos circunstanciais”.

A autora destaca que a PSB deve materializar, junto com o trabalho social com a família, os eixos estruturantes da política, entre eles o da matricialidade sociofamiliar e territorialidade. Brasil (2005, p.15) diz que um “dos objetivos do PAIF é o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o direito a proteção social básica e ampliação da capacidade de proteção social e prevenção de risco no território de abrangência do CRAS”.

Além do PAIF, outros serviços são ofertados, como serviços socioeducativos de convivência geracionais (para crianças, adolescentes, jovens e idosos); serviços de enfrentamento a pobreza; serviços de transferência de renda como o programa Bolsa Família (BF), benefícios eventuais e demais serviços, programas, projetos e benefícios que tem por alcance os objetivos propostos pela proteção social básica (TEIXEIRA, 2013).

Nesse sentido compreendemos que os avanços na política de assistência foram indispensáveis, assim como nas perspectivas de trabalho com as famílias. Pois, com a política temos serviços, programas, projetos e benefícios direcionados as famílias em situação de vulnerabilidade, dessa forma a PSB se torna mais eficaz e fortalecida no âmbito da proteção social para os indivíduos.

É possível destacar que os serviços, programas e projetos não correspondem apenas ao combate à pobreza, mediante os benefícios de transferência de renda, mas também busca por meio de atividades individuais e coletivas, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Portanto, compreende-se “que o trabalho realizado com as famílias referenciadas tem como objetivo, proteger direitos sociais, quando, na verdade, quem deve ser protegida e ajudada é a família, mas essa é a forma do Estado garantir o direito das pessoas de viverem em família” (TEIXEIRA, 2017, p.40). No capítulo a seguir será explanada as características do trabalho social realizado com as famílias referenciadas pela proteção social básica.

### 3 I CARACTERÍSTICAS DO TRABALHO SOCIAL COM AS FAMÍLIAS NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

A intervenção da proteção social básica na Política de Assistência Social (PNAS) deve ser concebida a partir da compreensão da realidade social das famílias, vinculado ao trabalho social sustentado por matrizes teórico-metodológicas com bases no tripé da seguridade social brasileira voltada para atender as necessidades e demandas pelas famílias.

Brasil (2016) considera a importância de destacar que os subsídios teóricos e metodológicos do trabalho social na PNAS, são referenciados para dar apoio aos serviços de proteção social referenciado pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS) especialmente do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). O trabalho social com as famílias se tornou uma demanda das políticas sociais nos serviços, programas e projetos que são ofertados pela política de assistência social, política de saúde e as demais políticas no desenvolvimento do trabalho social com as famílias.

Para Teixeira (2017), a caracterização do trabalho social refere-se aos procedimentos de ação coletiva junto às famílias para modificar as situações e vivências de instabilidades visando ações em longo prazo. Essas características de trabalho social com as famílias vão muito além do que a efetivação da política, pois sem planejar, monitorar, executar e avaliar, as políticas sociais não são efetivadas, conforme destacado pela autora, o trabalho social com as famílias envolve esses fatores.

Esse trabalho social também envolve o fazer profissional, o trabalho em equipe. E referindo-se ao processo de trabalho, a PNAS coloca que o “trabalho social com as famílias não é dado a priori. Ele se desenvolve, de forma coletiva, por meio de um conjunto de ações profissionais que envolve diferentes profissionais, serviços e instâncias políticas e administrativas” (BRASIL, 2016, p.16).

Nesse entendimento, o trabalho social envolve ainda a necessidade de compreender a definição da família, e como a mesma vem se alterando ao longo dos anos, até mesmo como uma instituição que é mutável e que sofre alterações diante de contexto econômico, social, cultural e político. Esse cenário faz perceber que além dos laços consanguíneos, o fator afetivo é o que tem ganhado destaque. Assim, “família é definida como um núcleo de pessoas que convivem em determinado lugar, durante um lapso de tempo mais ou menos longo e que se acham unidas, ou não, por laços consanguíneos” (MIOTO, 1997, p.120).

Compreender essas novas definições sobre família possibilita superar as visões conservadoras e moralizadoras que normatizam as relações e caracterizam a família na sociedade atual com novos conceitos e arranjos, em que não se cabe mais visões conservadoras. Dessa forma, o trabalho social tem a finalidade de atender as necessidades das famílias com conhecimento das diversas situações, desenvolvendo um trabalho de

proteção social que alcance direitos de cidadania, necessidades humanas e familiares, processa na intercessão entre família e sociedade inseridas na política e nos serviços sociais (TEIXEIRA, 2017).

O trabalho social articula as políticas, como saúde, educação, habitação e outras, contemplando a interdisciplinaridade e intersetorialidade com recursos necessários para viabilizar a autonomia e emancipação da família (GUEIROS, 2010). Entretanto, o trabalho social com as famílias em situação de vulnerabilidade, torna-se essencialmente necessário superar múltiplos desafios e constituir novas possibilidades, como será visto no item a seguir.

#### **4 | DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO TRABALHO SOCIAL NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DAS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE**

O desafio da proteção social na cena contemporânea pode ser caracterizado pela falsa sensação de dever cumprido por parte do Estado, quando combina a supervisão indireta de ação do mesmo, a uma proteção social direta gerida pelo terceiro setor, além de compor a responsabilidade da proteção social do Estado com a sociedade civil organizada (PRISCO, 2012).

A sociedade civil, chamada de Terceiro Setor, assume o papel protetivo das mazelas sociais enfrentadas pelas famílias reforçando a cultura solidarista na prestação de serviços sociais, bem como defendem o retorno da solidariedade para o interior da sociedade, família e comunidade na relação Estado/sociedade (TEIXEIRA, 2008).

Observa-se que a família tem sua função de proteção instaurada no meio social, porém, tais funções a cada mudança e transformação societária tem sido cada vez mais difícil de ser cumprida, sobretudo pela falta de proteção do Estado que jogou para o núcleo familiar a responsabilidade em enfrentar todas as mazelas produzidas e reproduzidas pelo capitalismo. A família é retomada na política pública como espaço de proteção social e alvo dessa proteção com a provisão de serviços e subsídios por parte do Estado, e por outra, por meio da sociedade civil organizada no apoio social as famílias (TEIXEIRA, 2012).

Nessa perspectiva, percebe-se que o trabalho social com famílias é contraditório, quando não conseguem dar respostas as demandas individuais e familiares, com uma ação que deve ser encontrada pela própria família para que a responsabilização do Estado seja mínima, e assim, as propostas apresentadas no trabalho social acabam por não resultar na autonomia e protagonismo das famílias.

Outro ponto a ser considerado como desafiador para a realização do trabalho social, no paradigma da patologia social, são os recursos terapêuticos do trabalho psicossocial individualizante e as práticas socioeducativas que são desenvolvidas em uma dimensão normatizada e disciplinadora para famílias desestruturadas e incapazes (TEIXEIRA, 2010). Nesse entendimento, pode-se averiguar que o trabalho social com as famílias assume um

caráter reprodutor de relações sociais, quando não conseguem transformar as condições de vida dessas famílias que tem seus laços afetivos e comunitários fragilizados, portanto, os resultados do trabalho social atingem meramente o atendimento emergencial de suas demandas.

Nesse aspecto, a possibilidade de mudança da realidade das famílias atendidas pelo trabalho social acaba corroborando para uma reprodução de desigualdades, onde as mesmas continuam no mesmo patamar de pobreza e exclusão. Na prática centram a atuação nos vínculos familiares e apresentam dificuldade em articular ações no contexto comunitário e com o sistema informal de apoio.

É importante destacar que a territorialização é pouco realizada, que existe falta de articulação entre as instituições públicas e que a falta de intersetorialidade nos serviços públicos dificultam o acesso da população, cujas ações executadas no campo da assistência podem desempenhar mais tutela e controle do que a autonomia e a emancipação focos chave da proteção social básica (PIZINATTO et al, 2018).

Assim, para promover o protagonismo e a autonomia sem solucionar o conjunto de problemas que as famílias vivenciam não pode ser visto como mera estratégia, tendo em vista que as famílias necessitam de condições para sobreviver, mas diante das expressões da questão social, em que o Estado não assume seu papel, potencializar e capacitar as famílias para resolverem sozinhas os seus problemas (TEIXEIRA, 2017).

O Estado deve proporcionar o acesso a benefícios e serviços a partir de uma lógica de direitos, do processo reflexivo de luta por mais direitos e serviços, como também prover aquisições (materiais, financeiras, de ocupação do tempo livre, de cuidados, dentre outros) que colabore para o empoderamento e a emancipação social das famílias (CARVALHO; TEIXEIRA, 2018). Assim, é preciso antes de tudo, ter acesso a direitos sociais basilares para uma vida digna, dessa forma, o trabalho social voltado para o fortalecimento dessas famílias poderá trazer autonomia e empoderamento social, de fato.

Demonstra-se a proteção presente somente em situações extremas, em que se materializa e é identificada a partir de tensões, com paradigmas assistencialistas e de promoção de direito à medida que elas representam um embate mais significativo nas dimensões relacionais e acionais do discurso sobre o trabalho social com famílias (FADUL, 2014). Diante da falta de proteção social, o trabalho social com as famílias fica no limite de sua ação.

Teixeira (2010) relata que trabalhar o indivíduo com a perspectiva de ultrapassar a subjetividade individual para a dimensão coletiva, aparece como possibilidades para os sujeitos de direitos concretamente buscarem sua autonomia pressionando o Estado para garantir a proteção social que lhe é de responsabilidade legal. A fim de que as famílias tenham suas demandas acolhidas, tenham acesso a informações e orientações, encaminhamentos na rede, acesso a benefícios socioassistenciais, direito a convivência familiar e comunitária, ampliação da capacidade protetiva, defesa da cidadania e justiça

social, construção de projetos individuais e coletivos, melhora da qualidade de vida no território de abrangência do CRAS (OLIVEIRA, 2013).

Desse modo, as famílias além do trabalho social, devem ter acesso a uma gama de ações e serviços que muitas vezes a assistência social não assegura por não dispor de uma rede de proteção social articulada e eficaz, capaz de transformar a realidade das famílias em situação de vulnerabilidade (TEIXEIRA, 2010). A perspectiva do trabalho em rede visa à atenção integral e o acesso a direitos, voltado para a construção de projetos de vida e de novas possibilidades de relacionamento, de superação, desenvolvimento de potencialidades, ressignificação de vivências, elaboração do Plano de acompanhamento individual e/ou familiar (OLIVEIRA, 2013).

As possibilidades e potencialidades das famílias podem ser trabalhadas a partir da atenção individualizada para identificar singularidades no percurso de vida e convívio visando alcançar o caráter coletivo em prol da reivindicação de seus direitos sociais (GUEIROS, 2010). Desse modo, devem-se trabalhar as famílias para se reconhecerem como grupo de pertencimento que precisam protagonizar uma luta travada por direitos sociais, pois é fundamental para que a superação das situações de vulnerabilidades em que se encontram, sejam amenizadas.

Mas para isso, é preciso realizar um trabalho que vá além das suas possibilidades, que sirva de apoio para reforçar os recursos e apoios familiares por um viés que recuse o familismo e uma política desfamiliarizante, que atua com a perspectiva de responsabilização das famílias (TEIXEIRA, 2009). É preciso que sejam ofertados serviços e apoio as famílias com bases no que elas têm direito, e não as responsabilizando para serem protagonistas da sua história de vida.

## 5 | CONCLUSÃO

No presente estudo pode-se concluir que a Política de Assistência Social ganha destaque a partir de sua integralidade no tripé da Seguridade Social, conforme prevista na Constituição Federal (CF) de 1988. Diante disso, a Assistência Social vem reforçando seu caráter de política com os avanços, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS).

Portanto, com a aprovação do SUAS no ano de 2005, os Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) materializou-se como instituições públicas, ofertando a Proteção Social Básica (PSB), dirigida aos indivíduos em vulnerabilidade. Tendo como principal serviço o Programa de Atenção Integral a Família (PAIF).

Constatou-se que o trabalho social se caracteriza a partir da compreensão da realidade social das famílias, matrizes teórico-metodológica da Política de Assistência Social envolvendo instrumentos e procedimentos de ação coletiva junto às famílias

no desempenho da proteção e socialização, ações preventivas, protetivas e proativas articuladas às demais políticas públicas e sociais, incluindo diferentes profissionais e um trabalho em equipe, serviços e instâncias com a finalidade de atender as necessidades e diversas situações, integrando os serviços socioassistenciais, a interdisciplinaridade e intersetorialidade.

Observou-se nesse estudo que o trabalho social com as famílias, enfrenta desafios quando o Estado atribui sua responsabilidade da proteção social ao terceiro setor, reforça a cultura solidarista, familista, diminui demandas como mecanismo de redução dos gastos sociais, produzindo e reproduzindo relações sociais capitalistas, quando há falta de preparo dos profissionais em implementar o trabalho social e dificuldade em articular ações no contexto comunitário e intersetorialidade nos serviços públicos.

Considerando as possibilidades averiguadas, pode-se ressaltar a necessidade do Estado assumir o seu papel protetivo, bem como proporcionar o acesso a benefícios e serviços a partir de uma lógica de direitos, emancipação, fortalecimento, autonomia e empoderamento social das famílias. Para que, o trabalho social possa ampliar a concepção do grupo familiar e vínculos na comunidade, superar as questões internas e externas que ultrapassem a subjetividade individual para a dimensão coletiva, por meio de uma rede de proteção social articulada e eficaz na construção de projetos de vida que superem as situações de vulnerabilidades sociais das famílias.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS/SNAS, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília: MDS /SNAS, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica Departamento de Proteção Social Especial. Brasília, 2016.

CARVALHO, Poliana de; TEIXEIRA, Solange Maria. **O trabalho social com famílias na Proteção Social Básica da assistência social**. EM PAUTA, Rio de Janeiro, n.42, v.16, p.151-166. 2º Semestre de 2018. Disponível em: <<https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/viewFile/39426/27890>>. Acesso em: 05 abr. 2020.

FADUL, Fabiana Meijon. **O trabalho social com famílias no âmbito da proteção social básica: diálogos e conflitos no campo discursivo da Assistência Social**. 2014. 152f. Dissertação (Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local) - Centro Universitário UNA, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/7364423-O-trabalho-social-com-familias-no-ambito-da-protECAo-social-basica-dialogos-e-conflitos-no-campo-discursivo-da-assistencia-social.html>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

GUEIROS, Dalva Azevedo. **Família e trabalho social: intervenções no âmbito do Serviço Social**. Rev. Katál, Florianópolis, v.13, n.1, p.126-132, jan/jun, 2010.

MIOTO, R.C.T. **Família e Serviço Social: contribuição para o debate**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n.55, p.115-130. 1997.

OLIVEIRA, Ingrid Anne Soares de. **Trabalho Social com Famílias na Política de Assistência Social: perspectivas e limites**. 2013. 80f. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, Brasília. 2013. Disponível em: <[http://bdm.unb.br/bitstream/10483/8267/1/2014\\_IngridAnneSoaresDeOliveira.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/8267/1/2014_IngridAnneSoaresDeOliveira.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2020.

PIZINATTO, Adolfo et al. **Análise da rede de apoio e do apoio social na percepção de usuários e profissionais da proteção social básica**. Estudos de Psicologia, v.23, n.2, abril a junho, p.145-156. 2018. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-294X2018000200006](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-294X2018000200006)>. Acesso em: 10 mai. 2020.

PRISCO, Thiago. **A Proteção Social Básica da Assistência Social**. Argumentum, Vitória (ES), v.4, n.2, p.80-94, jul/dez. 2012.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Família e as formas de proteção social primária aos idosos**. Revista Kairós, São Paulo, 11(2), p.59-80, dez. 2008.

\_\_\_\_\_. **Família na política de assistência social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar**. Rev. Pol. Públ., São Luis, v.13, n.2, p.255-264, jul/dez, 2009.

\_\_\_\_\_. **Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas**. Serv. Soc. Rev, Londrina, v.13, n.1, p.4-23, jul/dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Família e proteção social: uma relação continuamente (re) atualizada**. Emancipação, Ponta Grossa, 13 (1), p.75-86, 2012. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>>. Acesso em: 15 abr 2020.

\_\_\_\_\_. **A família na política de assistência social: concepções e as tendências do trabalho social com famílias nos CRAS de Teresina – PI**. Teresina: EDUFPI, 2013.

\_\_\_\_\_. **Trabalho social com família: fundamentos históricos, teórico - metodológico e técnico – operativos**. Teresina: EDUFPI, 2017.

## ATIVISMO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AMEAÇAS À DEMOCRACIA: UM ESTUDO SOBRE O CONSELHO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL – CNPIR

*Data de aceite: 21/05/2021*

*Data de submissão: 06/03/2021*

### **Avelina Alves Lima Neta**

Universidade de Brasília (UnB)  
Brasília – DF  
<http://lattes.cnpq.br/3592519803825194>

### **Angela Vieira Neves**

Universidade de Brasília (UnB)  
Brasília – DF  
<http://lattes.cnpq.br/5779091231957858>

### **Flávio Bezerra de Sousa**

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)  
Brasília – DF  
<http://lattes.cnpq.br/9361237803540346>

**RESUMO:** O presente artigo<sup>1</sup> tem como objetivo analisar a relação entre ativismo, participação social e os desafios à democracia participativa a partir de um estudo empírico no Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). Buscamos mostrar as principais questões relacionadas às dificuldades da participação, ao ativismo de seus conselheiros e às ameaças à democracia participativa nesse arranjo institucional. Essa pesquisa teve como metodologia a análise de documentos, entrevistas e questionários aplicados entre os anos de 2018

<sup>1</sup> Esse artigo é fruto da pesquisa em fase de finalização, aprovada pelo CNPq em 2017, sobre o ativismo e o protagonismo da participação da sociedade civil: um estudo através das instituições participativas.

<sup>2</sup> Esse patrimônio participativo foi fruto de uma construção sólida da sociedade civil através de diferentes instrumentos participativos e movimentos sociais desde os anos de 1980, sendo um legado estimulado durante o governo Lula com a ampliação dos arranjos participativos, ao fortalecer a participação da sociedade civil com o orçamento participativo, conferências, fóruns, conselhos gestores, ouvidorias, comitês, entre outros instrumentos.

e 2019. Os resultados revelam alguns efeitos políticos: um ativismo e participação social muito fortes entre os conselheiros da sociedade civil, na resistência e luta por direitos sociais e políticas públicas; extinção e esvaziamento dos conselhos, com uma ofensiva frontal ao seu funcionamento e; por último, a destruição da democracia participativa, ou seja, um ataque ao “patrimônio participativo”<sup>2</sup> que foi construído pela sociedade civil desde os anos de 1980 e hoje sofre ameaças autoritárias e perversas que colocam em xeque os direitos sociais e a própria democracia.

**PALAVRAS - CHAVE:** Participação. Ativismo. Democracia Participativa. Igualdade Racial. Racismo.

### ACTIVISM, SOCIAL PARTICIPATION AND THREATS TO DEMOCRACY: A STUDY ON THE NATIONAL COUNCIL FOR THE PROMOTION OF RACIAL EQUALITY – CNPIR

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the relationship between activism, social participation and the challenges of participatory democracy, based on an empirical study at the National Council for the Promotion of Racial Equality (CNPIR). We seek to show the main issues related to the difficulties of participation, the activism of its advisers and the threats to participatory democracy in this institutional

arrangement. This research had as methodology the analysis of documents, interviews and questionnaires applied between the years 2018 and 2019. The results reveal some political effects: a very strong activism and social participation among the civil society councilors, within the resistance and struggle for social rights and public policies; extinction and emptying of councils, with a frontal offensive to its functioning and; finally, the destruction of participatory democracy, that is, an attack on the “participatory heritage” that was built by civil society since the 1980s and today suffers authoritarian and perverse threats that put social rights and democracy itself in check.

**KEYWORDS:** Participation. Activism. Participatory Democracy. Racial equality. Racism.

## 1 | INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar a relação entre ativismo, participação social e os desafios à democracia participativa a partir de um estudo empírico no Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR)<sup>3</sup>. Buscamos mostrar as principais questões relacionadas às dificuldades da participação, ao ativismo de seus conselheiros e às ameaças à democracia participativa nesse arranjo institucional. Nessa pesquisa, utilizamos o método crítico histórico-dialético, com abordagem qualitativa, por meio de alguns instrumentos, tais como: análise documental, observação das reuniões ordinárias do CNPiR, aplicação de 15 questionários<sup>4</sup>, bem como realização de 07 entrevistas, tendo como alguns indicadores: ativismo e participação social, práticas políticas e ameaças à democracia no contexto de emergência do governo Bolsonaro.

A participação social no Brasil foi uma conquista histórica. Ao longo de sua trajetória, o país é marcado por regimes ditatoriais. Períodos de liberdade democrática sempre foram exceção e não regra. A última e mais intensa ditadura pela qual passou o país ocorreu nos anos de 1964 a 1985. Após esse período, em decorrência de uma ampla mobilização popular da sociedade civil organizada, conhecido como processo de redemocratização, nasce a democracia liberal e representativa, culminando com a Constituição Federal de 1988. Essa é a sétima constituição brasileira desde a independência do país e é conhecida como “constituição cidadã”, por ampliar consideravelmente os direitos civis, políticos e sociais, inclusive estendê-los a segmentos até então desprovidos de quaisquer garantias jurídico-normativas. Além disso, a Carta Magna de 1988 teve como princípio orientador a democracia e a democratização da formulação e gestão das principais políticas públicas do país, principalmente de seguridade social, o que favoreceu, nos anos seguintes, a criação e ampliação de mecanismos de participação social, como fundamento de uma nova institucionalidade democrática (RAICHELIS, 2009).

Naquele contexto, o que estava em jogo na agenda pública era a luta pela democracia contra um regime ditatorial. Segundo Neves (2010), a participação social era “de costas”

<sup>3</sup> Essa pesquisa contou com o Apoio do CNPq e com a participação de duas alunas do Programa de Iniciação Científica - 2018-2019, a saber: Leticia Kelly Oliveira Silva e Isadora Ramos dos Santos, graduandas em Serviço Social pela UnB.

<sup>4</sup> Os questionários foram aplicados em dois dias, 24 e 25 de setembro de 2018. As entrevistas foram realizadas entre março e junho de 2019.

para o Estado autoritário nos anos de 1970/1980. A Carta Magna trouxe uma inédita institucionalidade participativa através do caráter democrático do texto constitucional, instituindo mecanismos de participação e consulta popular, mas também através da previsão do controle social nas políticas sociais. No que se refere especificamente à Seguridade Social, o Art. 194, inciso VII, garante a participação afirmando, em um de seus objetivos, o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (BRASIL, 1988).

Além deste, referente à seguridade social, outros artigos versaram sobre a participação: Art. 198, inciso III (política de saúde), Art. 204, inciso II (política de assistência social), Art. 206, inciso VI (política de educação), dentre outros. Portanto, a adoção do caráter participativo das políticas públicas no texto constitucional foi um avanço para a democratização da gestão dessas políticas, com a criação dos conselhos gestores paritários<sup>5</sup>, uma vez que “esses espaços públicos participativos vêm expressar a possibilidade de ampliação da participação popular na construção de uma nova cultura política participativa” (NEVES, 2010, p. 49).

Nos anos de 1990/2000 a participação social se torna uma participação negociada e co-gestora com o Estado por meio de diferentes arranjos participativos (NEVES, 2016). Os conselhos erguem-se como órgãos colegiados de formação paritária, cujo objetivo permeia a formulação, gestão e controle de políticas públicas. Assim, os conselhos surgem para aproximar o poder público do cidadão, para compreender o que se apresenta como problema e o que é necessário para a promoção de ações resolutivas para a população e para que esta pressione e cobre o governo por resultados e acesso à tomada de decisões.

É importante destacar que essa participação da sociedade civil foi sendo construída e se consolidando no Brasil tornando-se uma referência internacional com diferentes espaços públicos participativos, principalmente com a experiência exitosa do Orçamento Participativo<sup>6</sup>. É o que conceituamos aqui como “patrimônio participativo do Brasil” que foi construído pela sociedade civil desde os anos de 1970/1980 e hoje sofre ameaças autoritárias, desmonte e destruição que colocam em xeque os direitos sociais e a própria democracia. Esse patrimônio participativo foi fruto de uma construção sólida da sociedade civil com diferentes instrumentos participativos e movimentos sociais desde os anos de 1980, sendo um legado que tem a sociedade civil como o principal personagem e ator desse processo participativo. Essa participação social foi também estimulada durante o

5 Os conselhos gestores de políticas públicas são instâncias de composição paritária entre governo e sociedade civil, geralmente instituídos por leis ou decretos, de caráter consultivo e/ou deliberativo, e têm o papel de atuar no controle democrático de diversos temas e pautas que são objeto de políticas públicas. Embora já houvesse alguns conselhos antes da Constituição Federal de 1988, esta ampliou consideravelmente a previsão e criação de outros para diversas áreas.

6 É importante destacar que, conforme apontou Brian Wampler (2008, p.70) “o orçamento participativo foi reconhecido como um instrumento que levou as prefeituras a reestruturar seus processos tradicionais de formulação de políticas públicas e tornou-se um pacote de reformas vinculados às práticas de boa governança recebendo atenção internacional quando as Nações Unidas incluíram em uma lista das 40 melhores práticas na Conferência do Habitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos) em 1996, em Istambul”.

governo Lula com a ampliação dos arranjos participativos, ao fortalecer a participação da sociedade civil com o orçamento participativo, conferências, fóruns, conselhos gestores, ouvidorias, comitês, entre outros instrumentos.

No que diz respeito à luta antirracial, a Constituição de 1988 trouxe avanços jurídico-normativos significativos. Estabeleceu a definição de racismo como crime inafiançável e imprescritível, passível de pena. Isso representou uma vitória para o Movimento Negro, ainda que muito tardia, uma vez que o Brasil foi o último país do ocidente a abolir a escravidão e só teve a definição jurídica de crime de racismo nessa última constituição.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei (BRASIL, 1988).

Ainda assim, o Movimento Negro e outros grupos étnicos só tiveram acesso à participação social institucionalizada após 18 anos da redemocratização brasileira, quando o governo do Partido dos Trabalhadores, representado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sancionou a Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003, que instituiu a criação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR). Nesse sentido, o presente artigo, através de uma pesquisa realizada com os conselheiros da sociedade civil, tem o objetivo de revelar as contradições e desafios desse ativismo e da participação social nesse conselho na luta pela igualdade racial.

## **2 | NATUREZA, COMPOSIÇÃO E PERFIL DOS CONSELHEIROS DO CNPPIR**

O CNPPIR é um órgão colegiado de caráter consultivo. Inicialmente, foi parte constituinte da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República do Brasil (SEPPPIR/PR), a qual era integrante da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), que fornece apoio administrativo e mecanismos para o funcionamento das políticas públicas que buscam abranger os direitos humanos.

Originou-se com a Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003, mas só foi regulamentado pelo Decreto nº 4.885 de 20 de novembro de 2003. Posteriormente, teve alterações feitas pelo Decreto nº 6.509 de 16 de julho 2008, que se referem à composição, estruturação, competências e funcionamento do conselho. Atualmente, o CNPPIR está vinculado ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, conforme dispõe o Decreto nº 10.174, de 13 de dezembro de 2019. Porém, continua com as atribuições do Decreto nº 4.885/2003.

O CNPIR foi fundado com a finalidade de fomentar a inclusão da dimensão racial nas políticas públicas, com o objetivo de ser um mecanismo para proporcionar a participação social e propor políticas de promoção da igualdade racial, com ênfase na população negra e outros segmentos raciais e étnicos da população brasileira, por meio de representações da sociedade civil, empenhada para fortalecer a luta contra o racismo, o preconceito e a discriminação racial, com o intuito de colocar na agenda estatal as problemáticas e a promoção de políticas públicas referentes ao tema.

O conselho é paritário, com representantes da sociedade civil e do governo. O CNPIR conta com dezenove conselheiros governamentais, representando órgãos do Poder Público Federal, dezenove conselheiros das entidades da sociedade civil, escolhidas através de edital público, e três notáveis indicados pela SEPPIR. O conselho possui gestão bianual, sendo que ambas as representações possuem mandato de dois anos e têm o direito à reeleição e/ou recondução de mandato por igual período uma única vez.

A representação governamental é realizada por meio de indicação de nomes dos órgãos do Poder Executivo. Já na participação da sociedade civil, as entidades são eleitas por eleição instituída em edital público e os representantes são indicados pelas eleitas que são divididas em segmentos específicos. A tabela 1 elenca a diversidade de representação do conselho.

<b>Nome</b>	<b>Representação</b>	<b>Total</b>
Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR / MDH).	Representação governamental	1
Ministério da Saúde (MS)	Representação governamental	1
Ministério do Trabalho (MT)	Representação governamental	1
Ministério da Justiça (MJ)	Representação governamental	1
Ministério da Educação (MEC)	Representação governamental	1
Fundação Cultural Palmares (FCP)	Representação governamental	1
Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDA)	Representação governamental	1
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Representação governamental	1
Fundação Nacional do Índio (FUNAI)	Representação governamental	1
Ministério do Esporte (ME)	Representação governamental	1
Ministério da Integração Nacional (MI)	Representação governamental	1
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Representação governamental	1
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)	Representação governamental	1
Ministério da Cultura (MinC)	Representação governamental	1
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)	Representação governamental	1

Casa Civil (CC)	Representação governamental	1
Secretaria de Direitos Humanos (SDH/PR)	Representação governamental	1
Secretaria de Governo do Brasil (SGOV)	Representação governamental	1
Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM)	Representação governamental	1
Ministério das Cidades (MC)	Representação governamental	1
Rede Amazônia Negra (RAN)	Organização Geral do Movimento Negro	1
Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO)	Organização Geral do Movimento Negro	1
Movimento Negro Unificado (MNU)	Organização Geral do Movimento Negro	1
União de Negros e Negras pela Igualdade (UNEGRO)	Organização Geral do Movimento Negro	1
Agentes Pastorais Negros (APN'S)	Organização Geral do Movimento Negro	1
Rede Nacional de Negros e Negras Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais (Rede Afro LGBT)	Segmento LGBT+	1
Casa de Cultura Ilê Asê D'Osoguiã (CCIAO)	Comunidades Tradicionais de Matriz Africana	1
Coletivo Nacional de Juventude Negra (ENEGRECER)	Juventude	1
Fórum Nacional de Mulheres Negras (FNMN)	Mulheres	1
Grupo de Mulheres Negras Dandaras no Cerrado (GMNDC)	Mulheres	1
Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombola (CONAQ)	Comunidade Quilombola	1
Centro de Estudos e Discussões Romani (Cedro)	Comunidade cigana	1
Central Única dos Trabalhadores (CUT)	Trabalhadores	1
Centro de Artesanatos Tikuna Içaense	Povo Indígena	1
Confederação Israelita do Brasil (CONIB)	Comunidade Judaica, Comunicação, Educação, Pesquisa, Meio Ambiente ou Saúde	1
Federação Árabe Palestina do Brasil (FEPAL)	Comunidade árabe	1
União Nacional dos Estudantes (UNE)	Comunicação, Educação, Pesquisa, Meio Ambiente ou Saúde	1

Federação Nacional das Associações de Pessoas com Doenças Falciformes (FENAFAL)	Comunicação, Educação, Pesquisa, Meio Ambiente ou Saúde	1
Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN)	Comunicação, Educação, Pesquisa, Meio Ambiente ou Saúde	1

Tabela 1 - Representação governamental e da sociedade civil

Fonte: Dados documentais do CNPIR, obtidos na pesquisa.

Elaboração: Grupo de Estudos e Pesquisa em Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social- GEPEDSS, UnB, 2018.

Com relação ao perfil sócio-político dos conselheiros, por sexo, o CNPIR conta com 50% de homens e 50% de mulheres. Em relação aos dados educacionais, o conselho conta com pessoas de várias formações, sejam essas acadêmicas ou profissionais, sendo a maior parte pós-graduada, (35,7%), e com ensino médio completo (28,6%), totalizando 64,3%, o que demonstra que a participação da sociedade civil envolve sujeitos formalmente qualificados para o debate com o governo, mesmo sinalizando para uma composição na qual a experiência prática pela militância é o mote que assenta a sua composição.

Em relação à trajetória participativa e ao associativismo dos conselheiros em outros instrumentos de participação, a maioria afirma participar de movimentos sociais (29,3%), conselhos estaduais ou nacionais (29,3%), entidades religiosas (17,1%), Organizações Não Governamentais - ONGs (14,6%) e partidos políticos (9,8%), o que revela uma trajetória de mobilização e participação no terreno da sociedade civil, trazendo muita experiência para o espaço do conselho, que representa uma participação institucionalizada. Esse aspecto é recorrente na literatura sobre participação, o que demonstra a relação entre associativismo, trajetória participativa e democracia. A maioria dos representantes no conselho já possui experiência anterior, o que revela uma expertise sobre o tema e uma identidade com a luta pela igualdade racial.

Nesse sentido, o conceito de associativismo utilizado nessa pesquisa revela o vínculo entre a participação dos conselheiros e sua trajetória política em diferentes movimentos sociais no início da década de 1980. Conforme análise de Boschi (1987), ao afirmar a existência de um modelo democrático-coletivista com graus variados de aproximação ao tipo ideal, segundo o tipo de associação em questão, todas expressam, em alguma medida, um elemento de contra organização e a tentativa de transferir para o âmbito interno a realização de princípios associativos democráticos. A participação se expressaria no esforço de um aprendizado democrático retomado após o longo período autoritário.

Parte-se da concepção de que o associativismo está vinculado à trajetória participativa dos sujeitos em experiências e organizações coletivas, como movimentos

sociais, partidos políticos, sindicatos, associações de bairro, entre outros. Tais experiências buscam uma perspectiva democrática dos sujeitos nos espaços em que atuam, através de uma disputa de hegemonia. Essa trajetória participativa dos sujeitos nessas instituições demonstram a construção de uma identidade coletiva e não individual. Tem-se aí uma relação entre associativismo e democracia.

Entretanto, isso não significa afirmar que todas as experiências associativas possuem uma direção democrática. É o caso da participação às avessas (NEVES, 2016) que, por meio de ações e movimentos coletivos, expressam o caráter heterogêneo da sociedade civil, ao reforçarem posições conservadoras, autoritárias e reacionárias com práticas antidemocráticas. Da mesma forma que os instrumentos de participação social podem contribuir para ampliar a democracia, eles também podem dar vez e voz a movimentos e sujeitos reacionários e autoritários. Portanto, para afirmar que uma dada experiência associativa é democrática ou não é necessário analisar suas práticas e concepções políticas. Pode-se afirmar o mesmo para o ativismo.

### **3 | O ATIVISMO ENQUANTO LUTA POR DIREITOS: UMA PARTICIPAÇÃO AUTÔNOMA**

Um dos indicadores do estudo feito no CNPIR foi o ativismo. Tanto as respostas dos entrevistados, como os resultados da pesquisa mostraram que o ativismo dos conselheiros está essencialmente associado à luta por direitos, cujo pano de fundo reflete a disputa de classes e uma busca pela participação nas decisões políticas desvinculadas da centralização e modulação dos processos participativos. O conceito de ativismo nessa pesquisa está associado a uma ideia de coletivo, social e democrático. De acordo com Abers (2014, p. 148), o ativismo pode ser um tipo de ação “que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva”.

Destarte, os conselheiros, sobretudo da sociedade civil, entendem o ativismo e a participação social como instrumentos de formação política, transformação social e mudança, ou seja, são vistos como mecanismos essenciais de conquista de direitos, de controle democrático por parte da sociedade civil. Ser ativista para os conselheiros é lutar por direitos coletivos e pela construção da cidadania. Daí a importância de ocupar esses espaços não apenas para pleitear esses direitos, mas para o próprio processo de amadurecimento e engajamento político. A maioria relaciona o ativismo à sua história de militância em prol de seus próprios direitos, porém direitos esses que pertencem a uma coletividade, conforme se observa em alguns trechos de depoimentos a seguir:

Ativista é você sofrer de racismo, né. Ser um guerreiro, lutar em prol do seu povo e ser uma união. O povo luta por uma causa só, pelo seu direito, pela sua representação, estar junto na luta (ENTREVISTADO 1, REPRESENTANTE DO POVO CIGANO).

Nascer numa sociedade desigual, te exige que você se ative para garantir a sua vida, organizado em termos coletivos politicamente. Isso é a vivência que nos faz cotidianamente estar ativo. Então o ativismo é a forma coletiva de enfrentamento a uma desigualdade histórica e essa desigualdade tem levado a privilégios de grupos, os quais nos oprime cotidianamente. No caso, enfrentar o racismo no Brasil é enfrentar as elites brancas que historicamente levam o seu privilégio com essa construção desumana que é o racismo. Então os negros no Brasil, mesmo que não elaborem um discurso, eles têm que ser ativos na sua garantia à vida. Para nós, o ativismo é estarmos organizados mais do que nunca em coletivos, porque há uma ditadura hoje imposta no Brasil, dentro desse governo, voltamos a uma situação de ditadura. Nós, negros, nunca saímos de uma ditadura, porque nós nunca tivemos o direito de ir e vir. Qualquer negro que sobe e desce na favela sabe que pode ser morto no asfalto, isso não é democracia. Um país que em 2 anos mata 30 mil jovens negros, isso não é democracia. Um país que continua a cada 26 minutos matando uma criança eu não posso chamar isso de democracia. Nós vivemos a ditadura do racismo. Então, por isso nós somos ativistas, nós exigimos do Estado, nós exigimos da sociedade, nós exigimos da ciência outro modelo de sociedade [...] (ENTREVISTADO 2, REPRESENTANTE DO MOVIMENTO NEGRO).

Nas palavras de Scherer-Warren (2014), para além das diversas modalidades de organizações do ativismo civil na sociedade contemporânea e das tentativas de compreensão de suas dinâmicas políticas internas, cabe o destaque para os avanços no campo político da cidadania, que transpassam os referentes às demandas no campo das políticas institucionais e governamentais, construindo-se novos significados simbólicos em prol de uma cidadania politicamente ativa.

Como observado nos trechos das entrevistas, ser ativista significa lutar por direitos, se organizar e se mobilizar no terreno da sociedade civil para o fortalecimento da democracia participativa. Esse ativismo revela um ativismo social e coletivo na busca da construção da cidadania coletiva, participativa e cidadã. É um ativismo que reflete a própria trajetória associativa dos sujeitos. A autonomia desse ativismo é muito importante para demonstrar o grau de organização, lutas, correlações de forças e enfrentamento ao Estado na batalha por políticas públicas, direitos e democracia. Esse ativismo também mostra a luta contra o racismo, a luta do movimento negro por reconhecimento e combate às diferentes formas de discriminação sofridas historicamente na sociedade. Os depoimentos a seguir evidenciam isso.

A minha participação, a minha luta, tem um foco muito direcionado que é o combate ao racismo anti-negro desse país e a luta contra o genocídio da população negra, acho que desde o primeiro dia que pisei na universidade, mas desde o primeiro dia da minha própria história. Meu pai foi o primeiro negro a passar no concurso do Banco do Brasil em Minas Gerais. Então, aos 54 anos, ele estava morto e morto por não dar conta de enfrentar o racismo. O racismo é uma violência simbólica, uma violência física, os dois caminham juntos e acho que estar agora dentro do CNPIR. Houve um momento em que o nosso movimento era contra a participação nos conselhos, já que o

governo brasileiro pós-abolição não fez nenhuma política de reparação para a comunidade negra. O governo segue sendo racista, as instituições de ensino seguem sendo racistas, as universidades continuam sendo eurocêntricas e racistas, ensinando conteúdos que são como se nós vivêssemos na Europa ou vivêssemos hoje na anglo-américa. E até hoje nesses 300 anos a gente não teve um projeto político que reconheça, que assuma e que repare historicamente a barbárie da escravidão no Brasil. É desse Estado que estamos falando, desse Estado de direitos. Nesses 300 anos nenhum Estado de direitos assumiu e fez uma gestão que incluiu a população negra, tudo foi com luta, o CNPIR foi luta, a SEPIR foi luta, e é isso, estamos aqui de novo na luta, porque o racismo institucional continua favorecendo o genocídio (ENTREVISTADO 2, REPRESENTANTE DO MOVIMENTO NEGRO).

Eu penso assim: na minha opinião, o racismo o preconceito e a discriminação vão existir para todo mundo sempre. A gente tem a oportunidade de estar representando cada etnia, cada segmento, cada povo, [...] lutando pelo seu direito para não ser violado [...] (ENTREVISTADO 1, REPRESENTANTE DO POVO CIGANO).

O ativismo começou em 1976 quando sofri o racismo. E mais especificamente a participação no Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial se deu há uns seis anos atrás quando nós percebemos que deveríamos fazer um teste se valeria a pena investir no conselho como instrumento para avançar as políticas públicas, então a conclusão nossa foi a seguinte: conselho só é eficiente quando o governo é eficiente, conselho não é eficiente quando governo não é eficiente. E quando o governo é um governo relapso ou de direita, eles, inclusive, nem convocam conselho. Eles têm o atrevimento de enfrentar a política de Estado que é o caso agora do governo Bolsonaro. Bolsonaro, por exemplo, está dificultando ao máximo possível a reunião dos conselhos com a participação dos movimentos sociais. Ser ativista é perceber os problemas que seu povo está sofrendo e reunir força para articular seu povo para enfrentar os problemas: isso é ser ativista (ENTREVISTADO 2, REPRESENTANTE DO MOVIMENTO NEGRO).

Em suma, o ativismo tem como motivação o combate ao racismo, um racismo que, no Brasil, é institucional e estrutural, que relaciona a questão com a classe social e não meramente uma questão da raça restrita a uma abordagem biológica. Ele está enraizado em todas as relações sociais e perpassa todos as esferas da vida: econômica, política, social, cultural e simbólica. Assim, o racismo “é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios, a depender do grupo racial ao qual pertençam” (ALMEIDA, 2018a, p. 25).

Para o autor citado, a estrutura social é racista pois, conforme apontado, em todos os espaços tem-se negros em condição subalterna, ora por violência estrutural (ausência de direitos), ora por violência cultural (suposta incapacidade ou incivilidade (GAULTUNG, 1990) e ora por força institucional, como ocorre com o controle policial (ALMEIDA, 2018a). As justificativas (ou, de modo mais apropriado, as desculpas) para manutenção do elemento

raça como fator de inferiorização dos negros apenas são modificadas, mas, até o momento, nunca eliminadas.

E, no Brasil, a população negra sempre esteve à margem da agenda pública. Foram mais de trezentos anos de colônia e de escravidão, que marcaram agudamente a história brasileira. Embora a escravidão não tenha sido exclusiva desse país, ele foi o último do Ocidente a aboli-la. E isso diz muito sobre como as relações sociais foram sendo estabelecidas e como o racismo se engendra e se reproduz em todas os domínios da produção e reprodução social. A abolição em 1888 não aboliu as condições desiguais socioeconômicas, culturais e simbólicas às quais estava submetida a população negra, restando a ela apenas os substratos da ordem capitalista emergente no Brasil nesse período (FERNANDES, 1978).

Não existe democracia racial em um país no qual 73% da população na condição de pobreza é negra (IBGE, 2019), mesmo passados mais de 130 anos da abolição da escravatura. São os pretos e pardos que recebem também os menores salários, que têm menos acesso à habitação e saneamento básico e que estão na base da pirâmide da classe trabalhadora, com os trabalhos e vínculos mais precários, isso quando os possuem. A população não branca também tem uma escolaridade menor e é maioria no trabalho informal, ou seja, sem vínculo empregatício, portanto, sem também proteção trabalhista e previdenciária. Por isso a importância da organização política, do ativismo desses movimentos sociais, nos espaços participativos e em todas as esferas da sociedade, pois assim é possível dar visibilidade ao racismo e lutar por uma outra realidade.

#### **4 | PRÁTICAS POLÍTICAS E AMEAÇAS À DEMOCRACIA**

Por ter como foco a participação social, esta pesquisa buscou também analisar os entraves e riscos à democracia participativa nesses espaços institucionais de participação. Considerando os limites do regime político democrático representativo, é importante ressaltar que a democracia participativa tem a função de qualificar esse regime, de democratizar as decisões públicas que afetam a coletividades. Segundo Santos e Avritzer (2003), a democracia participativa favoreceria a inclusão de segmentos socialmente vulneráveis, menos favorecidos e de minorias étnicas não contempladas na democracia representativa, uma forma de complementar o regime político.

A segunda forma de combinação, a que chamamos complementariedade, implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 75-76).

Garantir e fomentar a democracia participativa pressupõe conceber os sujeitos sociais como parte do processo político democrático, contrariando a concepção hegemônica de democracia que considera que apenas uma elite pode e deve tomar as decisões em nome da coletividade. Nos marcos do pensamento hegemônico elitista, que entende a democracia apenas enquanto regime de representação, o povo é excluído do seu próprio regime, de modo que “a ideia de “governo do povo” é esvaziada, na medida em que aos cidadãos comuns cabe, sobretudo, formar o governo, mas não governar” (MIGUEL, 2005, p. 7-8). Sabe-se que, por mais que os espaços participativos sejam atravessados pelas contradições políticas, advindas da heterogeneidade da sociedade civil (DAGNINO, 2004) e da própria correlação de forças existentes no âmbito do Estado, são espaços potenciais de democratização, que precisam ser ampliados e aprimorados.

Para Neves (2016), a ideia de crise da democracia liberal está associada a uma “crise de representação”, que impera no mundo e na sociedade brasileira, mas que tem nos movimentos sociais um contraponto valoroso no sentido de pôr em xeque a falta de transparência, o clientelismo político, a corrupção e a exclusão da sociedade civil nos processos de decisão sobre políticas sociais. Por isso a necessidade e importância da democracia participativa que, na atual conjuntura, é deslegitimada.

Nesse sentido, é mister destacar a observação de Rancière (2014) de que, no debate atual, estamos assolados por uma democracia criminalizada em consequência de uma onda neoconservadora e reacionária. Essa democracia criminalizada pressupõe uma sociedade pautada em valores antidemocráticos, que também se manifesta e se organiza lutando por direitos civis e individuais, porém numa direção contrária aos movimentos mais progressistas da sociedade civil. “É uma “onda participativa às avessas”, que afirma suas posições conservadoras, reacionárias, xenófobas e marcadas pelo moralismo, pelo higienismo da pobreza e suas consequências em um mundo dividido entre classes sociais” (NEVES, 2016, p. 25), que se constitui uma ameaça à democracia participativa que busca reconhecer e ampliar direitos fundamentais. Contudo, essas práticas políticas autoritárias e antidemocráticas são postas em xeque pelo ativismo e participação social democráticos e coletivos.

Assim, é fundamental compreender que esses espaços também são heterogêneos e reproduzem as práticas políticas existentes na sociedade. Em relação a esse aspecto, os conselheiros foram questionados também sobre as ameaças à democracia participativa, como eles percebem os espaços do conselho, se há ou não o sentimento de alguma ameaça à existência desse mecanismo. Sobre essa questão há consenso. A pesquisa mostrou que, nos marcos da emergência do governo Jair Messias Bolsonaro, há uma ameaça real aos conselhos e aos diferentes espaços participativos, percebida por todos os conselheiros. Não há diálogo com os conselhos, com a sociedade civil, o que há é um esvaziamento desses espaços, uma deslegitimação da democracia participativa. Essa ameaça é materializada no corte de direitos sociais, na criminalização dos movimentos

e na acentuação e legitimação do genocídio da população negra e pobre, como se pode observar no depoimento a seguir:

Eu não tenho dúvida dessa ameaça. Assim, hoje, quando nosso presidente incentiva e quer, por meio de decreto, dizer que o exército deve comemorar 1964, é dizer pra gente que ele concorda com tudo que aconteceu, que ele pactua com tudo que aconteceu e que na gestão dele essas pessoas serão endeusadas e assim seria como dizer "e quem sabe que eu não posso fazer isso novamente". Eu me sinto ameaçado, todos os dias, de fato, eu me sinto ameaçado todos os dias, eu tenho medo, receio do comportamento de ódio das pessoas (ENTREVISTADO 2, REPRESENTANTE DO MOVIMENTO NEGRO).

Está [ameaçada]. A gente está diante de um retrocesso. Eu falo que agora é a hora de erguer as forças que mantiveram os quilombos e os terreiros, porque é um momento de retirada. A gente está vendo retirada de direitos, mesmo que os negros tenham alcançado poucos direitos nessa sociedade. A gente acha que é um momento pior, principalmente com a reforma da previdência, que vai retomar as condições de escravidão. Quem vai cuidar dos idosos? Quem cuidou no período escravagista fomos nós, as mulheres negras. Vai colocar de novo no povo negro toda a ausência do direito à vida [...]. Então, recortar a previdência, alongar aposentadoria, tudo isso tem um viés que recai sobre a garantia de vida das populações negras. Agora há uma desqualificação de tudo que a gente conquistou e perseguição dos movimentos sociais, porque tudo que a gente conquistou não foi doado pelo governo, foi com a luta do movimento negro! Então, a perseguição aos movimentos sociais é uma ameaça à vida do povo brasileiro como um todo e esse povo que eu falo é uma maioria negra. Quando a gente coloca que menos de 40 dias esse governo já aprovou mais de 50 agrotóxicos, a gente fala que a gente tá diante de um governo que tem interesse na morte e que está aí com uma sustentação bélica, de uma indústria bélica e que na verdade não representa o povo, mas que ameaça o povo e ameaça as garantias de direitos sociais e ameaça a vida como um todo e aí não há outra forma: agora é hora de luta (ENTREVISTADO 2, REPRESENTANTE DO MOVIMENTO NEGRO).

[...] A SEPPIR hoje é 95% menor do que o tempo áureo dela [...], ou seja, os governos Dilma, governo Temer e governo Bolsonaro, cada um cortou cada vez mais a estrutura da SEPPIR, porque eles não têm muito interesse no tema do negro [...] todos os três foram cruéis para nós negros (ENTREVISTADO 2, REPRESENTANTE DO MOVIMENTO NEGRO).

Observa-se que o desmonte que vem sofrendo as instâncias participativas e as pastas institucionais que tratam da política de igualdade racial também é resultado de governos anteriores, na percepção do entrevistado 2. Porém, o significado de ameaça que os conselheiros têm decorre principalmente da pauta já anunciada em campanha do atual governo: de deslegitimação da luta histórica contra todas as formas de opressão, baseada no negacionismo histórico de mecanismos estruturais de dominação e exclusão, como o racismo, por exemplo.

A pauta se concretiza em meados de abril de 2019, início do mandato, quando

o governo edita o Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu, de uma vez só, centenas de conselhos e órgãos colegiados vinculados à administração pública direta. O argumento usado foi o de “despetizar”<sup>7</sup> esses espaços, uma concepção equivocada que concebe a participação social como uma pauta partidária. Contrariamente, os espaços participativos foram fruto da luta dos sujeitos, sobretudo da sociedade civil organizada. Extinguir ou esvaziar esses espaços é uma forma de restringir a democracia participativa.

Nesse segmento, a gente não vai poder baixar a cabeça [...]. Tem algumas coisas que estão se desconstruindo, algumas coisas que estão sendo desmontadas. Os conselhos, muitos conselhos, o Ministério da Cultura [...] (ENTREVISTADO 1, REPRESENTANTE DO POVO CIGANO).

O Decreto citado, de nº 9.759/2019, foi alvo de várias ações judiciais, o que levou a uma ação no Supremo Tribunal Federal (STF) – a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6121, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) – que decidiu, em junho do 2019, vetá-lo apenas parcialmente, com base no aspecto jurídico de que os conselhos criados por lei não poderiam ser extintos, mas os demais, criados por decretos e portarias sim. Desta forma, observa-se que a participação da sociedade civil está sendo minada, diante dessa ameaça real, fruto de um governo autoritário e centralizador, que desqualifica os diferentes espaços públicos participativos, esvaziando seus conselhos e promovendo um grande retrocesso no processo de participação social. Por isso, argumentamos que o atual governo não é apenas neoliberal, mas também autoritário.

O discurso neoliberal clássico, baseado no universalismo e no multiculturalismo, não é capaz de amparar enquanto ideologia a necessidade de uma prática política brutal de extermínio e de rebaixamento das condições de vida. Só pessoas capazes de articular um discurso de violência contra minorias, de intolerância e de hiperindividualismo podem dar conta de justificar o estágio atual da economia capitalista, e eles o fazem justamente invocando o direito e com o apoio das instituições de repressão do Estado (ALMEIDA, 2018b, p. 32).

E são práticas como essa, de “anulação da fala” (OLIVEIRA, 2000), dos sujeitos políticos nos espaços participativos, que demonstram essa violência e intolerância às minorias, à diversidade, ao debate, ao conflito político, que são inerentes à democracia. Nesse contexto, a participação social coletiva tem como tarefa lutar contra os retrocessos do governo atual e práticas autoritárias que centralizam o poder de decisão, negando a importância e a construção histórica desse patrimônio participativo representado pelos conselhos.

Para Neves (2016), se vimos de um lado a consolidação democrática de um regime que se instaurou no Brasil após a Constituição Federal de 1988, por outro lado, presenciase uma ameaça no século XXI à democracia, tanto no que diz respeito à sua forma

<sup>7</sup> Expressão cunhada em alusão à pronúncia da sigla do Partido dos Trabalhadores (PT), cuja gestão ampliou e diversificou os espaços participativos ocupados pela sociedade civil.

representativa quanto no que tange ao seu perfil participativo, expondo e promovendo práticas antidemocráticas que ganham contornos violentos na sociedade brasileira, cujo atual cenário nacional já se tornou prova ocular e histórica.

A democracia manifesta no reconhecimento e na identidade coletiva dos diferentes movimentos sociais espalhados está perdendo espaço para uma concepção autoritária e personalista, porém Holanda (1995, p.141) defende que “[...] o Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o exemplo”. O Estado deve ser o espaço da luta coletiva, travada por diferentes atores sociais na busca de condições dignas de existência.

Das falas apreendidas pelos entrevistados, é notória a afirmativa de que nos encontramos em um cenário de ameaça à democracia, contudo, não se constitui por meio de novas práticas, mas de ações já conhecidas e sustentadas por um histórico de reação da classe burguesa, que ocorre sempre que é pressionada a abrir mão de seu acúmulo de privilégios em prol do avanço de direitos dos despossuídos. Nesse cenário, a ameaça à democracia se cristaliza em decorrência de seu próprio avanço enquanto conceito justo e amadurecido na sociedade atual, cujo flerte com práticas autoritárias põe em risco a solidariedade social e a universalidade de direitos. Esse desmonte do “patrimônio participativo” que está sendo destruído no Brasil ganhou proporções internacionais, o que fragiliza a democracia no país e coloca em alerta países que defendem direitos humanos. Recentemente, a Alta Comissária da Organização das Nações Unidas (ONU), Michele Bachelet, chamou a atenção do mundo ao criticar o desmonte promovido pelo Estado brasileiro em relação aos órgãos de participação da sociedade civil, uma política adotada para esvaziar conselhos e impedir a voz de ativistas. Em seu discurso ela afirmou que:

A contínua erosão dos órgãos independentes de consulta e participação das comunidades também é preocupante. Peço às autoridades que tomem medidas fortes para garantir que todas as decisões sejam fundamentadas nas contribuições e necessidades de todas as pessoas no Brasil (TV DEMOCRACIA, 2020).

O que se observou no estudo, pela percepção dos entrevistados é que a democracia no Brasil está sendo minada: a democracia liberal e representativa, mas principalmente a democracia participativa. Através das diferentes formas de participação social dos movimentos sociais, incluindo a participação institucionalizada, esses diferentes espaços participativos construíram um *background*, um “patrimônio participativo” no Brasil que está sofrendo um desmonte, um esvaziamento, que pode romper a já frágil democracia existente, ou seja, estamos sob o “fio da navalha” democrática.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ativismo social, coletivo, cultural e político representado pelos conselheiros do CNPIR mostra a importância de ser ativista: que é participar, enquanto sociedade civil, das decisões sobre as políticas públicas, na luta pela ampliação de direitos. O estudo mostrou que o próprio Conselho e a SEPPIR foram fruto do ativismo dos movimentos sociais antirracistas no Brasil, evidenciando a força dessa militância também nos espaços participativos. A maioria dos conselheiros possui uma trajetória associativa, ou seja, estão na vivência de espaços de poder e decisão há muito tempo, seja por uma questão própria de sobrevivência, de trajetória pessoal, seja pelo compromisso com a causa.

Evidencia-se que o processo democrático se constitui como um contínuo ciclo em construção, e os espaços públicos exercem um papel fundamental para a efetividade da democracia participativa, uma vez que fomenta uma cultura política coletiva para a população ao contrário do simples interesse particular e corporativo. As entrevistas apontam a importância dada a esses espaços, mas no sentido de não serem reféns da relação entre esses e os posicionamentos centralizados de governo. Apesar da influência que o governo pode exercer nesses espaços participativos institucionalizados, equipados e mantidos por ele, o papel da sociedade civil organizada é fundamental para democratizar os temas pautados e as decisões sobre eles tomadas. Esse é o papel das instâncias participativas: realizar o controle democrático a partir de uma relação mais horizontalizada com a população.

Outro aspecto mostrado na pesquisa se refere ao modo como os conselheiros concebem a democracia participativa na atualidade. Há a percepção de que, no Brasil, a democracia hoje está sendo ameaçada por culturas políticas que estão em disputa pela hegemonia e se contradizem. Há uma participação às avessas (NEVES, 2016) associada a uma militância reacionária, desumanizada, autoritária, que extingue, desmonta e destrói o patrimônio participativo construído por duas décadas pela sociedade civil, que colocou a democracia participativa como centro do debate, fortalecendo as instituições democráticas e seus arranjos participativos.

Nesse contexto, a participação social torna-se muito mais fragilizada diante de um retrocesso histórico de decisões políticas técnicas a portas fechadas, negligenciando uma cultura política participativa, o que argumentamos aqui ser nosso verdadeiro “patrimônio participativo”, que foi construído com muita luta e disputa de hegemonia durante as últimas décadas de 1970, 1980/90 e 2000. A disputa ensejada não é a de que a participação social seja decorrência de um governo ou de outro, mas faz parte de um legado de diferentes bandeiras político-ideológicas, fruto, em especial, dos avanços e conquistas no campo jurídico e democrático – demandado por toda a luta, organização e pressão da sociedade civil – que a Constituição Federal de 1988 possibilitou.

Sem uma sociedade civil organizada, mobilizada e ativa na luta por projetos

democráticos na afirmação de seus direitos, abre-se espaço para uma sociedade engessada, paralisada por uma cultura política do medo. Concebendo a democracia no seu sentido ampliado, enquanto mecanismo garantidor de igualdade e cidadania, Rancière (2014) afirma que essa democracia que permite a igualdade de condições para todos, via reconhecimento de direitos sociais de cidadania, é uma democracia “criminososa”, subversiva, que não põe limites “às ávidas paixões do escândalo democrático”. Por isso o ódio a ela e a consequente criminalização da democracia participativa progressista, que luta por direitos coletivos e não apenas individuais.

Na percepção dos conselheiros do CNPIR, o momento pelo qual passa o país, com um governo explicitamente autoritário e centralizador, é de desmonte de políticas, ainda que insuficientes, que foram construídas historicamente, através dos movimentos sociais que lutam pela igualdade racial. Todavia, argumentam eles, o momento exige, mais ainda, união e resistência por parte deles. Para fazer frente ao atual contexto centralizador do governo Bolsonaro e aos seus desmontes autoritários, é preciso fortalecer e manter esse patrimônio participativo, para que este possa ampliar e qualificar a democracia no Brasil, especialmente tendo o ativismo, enquanto instrumento de mobilizações internas na estrutura social, como instrumento de pressão aos agentes públicos para tomarem decisões com vistas à ampliação da cidadania, sobretudo para segmentos historicamente excluídos da agenda pública.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do programa bolsa verde. *In*: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: ENAP, 143-170, 2015.

ABERS, Rebecca Neaera; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?. **Sociologias**, v. 13, n. 28, 2011.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?**. Belo Horizonte: Letramento, 2018a.

\_\_\_\_\_. Neoconservadorismo e liberalismo. *In*: SOLANO, Ester. G. (Org.). **O ódio como política**: a reinvenção das direitas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018b.

BACHELET VOLTA A CRITICAR GOVERNO BOLSONARO NA ONU: ALERTA PARA O AUMENTO DA PARTICIPAÇÃO MILITAR NOS ASSUNTOS PÚBLICOS DO PAÍS. **TV Democracia**, São Paulo, 14 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.democracia.tv/bachelet-volta-a-criticar-governo-bolsonaro-na-onu-alerta-para-o-aumento-da-participacao-militar-nos-assuntos-publicos-do-pais/>. Acesso em: 10 out. 2020.

BOSCHI, Renato. **A arte da associação política**: política de base e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Editora IUPERJ, 1987.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121**. Supremo Tribunal Federal, Brasília, Distrito Federal, 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Presidência da República. Brasília-DF. 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.678/2003.** Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília-DF.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 10.174/2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Presidência da República. Brasília-DF.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.759/2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Presidência da República. Brasília-DF.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.509/2008.** Dá nova redação a dispositivos do Decreto no 4.885, de 20 de novembro de 2003, que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília-DF.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.885/2003.** Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília-DF.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, Daniel (Org.). **Políticas de cidadania y sociedade civil em tiempos de globalización.** Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 95-110, 2004.

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

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

MIGUEL, Luís Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais.** São Paulo, 5-42, 2005.

NEVES, Angela Vieira. Ameaças à democracia hoje: desafios contemporâneos. *In*: NEVES, Angela Vieira (Org.). **Democracia e participação social:** desafios contemporâneos. Campinas: Papel Social, 2016.

\_\_\_\_\_. Espaços públicos e Serviço Social: um desafio ao projeto ético-político. **Revista Sociedade em Debate.** Pelotas, v. 16, n. 1, p. 45-48, 2010.

\_\_\_\_\_. **Cultura Política e Democracia Participativa:** um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. *In*: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Cecilia. (Orgs.) **Os sentidos da democracia**: políticas de dissenso e a hegemonia global. Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania – NEDIC, 2 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão de políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. *In*: MOTA, Ana Elizabete [*et. al.*], (Orgs.). **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2009.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. Tradução: Mariana Echalar. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Caderno CRH**, 27(71), 417-429, 2014.

# CAPÍTULO 20

## A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES NAS EXPERIÊNCIAS PÓS-REVOLUÇÕES SOCIALISTAS DE CHINA E CUBA

*Data de aceite:* 21/05/2021

*Data de submissão:* 26/03/2021

**Ana Elisa Rola Rodrigues**

Universidade Federal da Grande Dourados  
Dourados - MS  
<http://lattes.cnpq.br/0282873800089221>

**Guilherme Moreira Romera da Silva**

Universidade Federal da Grande Dourados  
Dourados - MS  
<http://lattes.cnpq.br/2171578646888821>

**RESUMO:** O presente trabalho busca trazer uma análise acerca da redução das desigualdades sociais provindas das experiências revolucionárias chinesa e cubana. Faremos uma análise acerca de como se deram os processos revolucionários nos dois países no século XX e quais os seus principais efeitos ao que concerne às reduções das desigualdades sociais entre os povos. Para a produção do artigo foram utilizadas referências bibliográficas de artigos acadêmicos e sites da internet. Dá-se ênfase através dos estudos obtidos sobre as revoluções ocorridas no século passado que a construção de um programa revolucionário socialista a partir das massas agrega de fato na constituição de uma sociedade pautada na melhoria das condições de vida dos seus cidadãos.

**PALAVRAS - CHAVE:** desigualdades; socialismo; China; Cuba.

### REDUCING INEQUALITIES IN THE POST-SOCIALIST REVOLUTIONS IN CHINA AND CUBA

**ABSTRACT:** The actual work seeks to bring an analysis about the reduction of social inequalities arising from the revolutionary Chinese and Cuban experiences. We will analyze how revolutionary processes took place in the two countries in the 20th century and what are their main effects in terms of the reduction of social inequalities between the population. For the production of the article, bibliographic references from academic articles and internet sites were used. It is emphasized, through the studies obtained on the revolutions that occurred in the last century, that the construction of a revolutionary socialist program from the masses really adds to the constitution of a society based on the improvement of life conditions of its citizens.

**KEYWORDS:** inequalities; socialism; China; Cuba.

### 1 | INTRODUÇÃO

Atualmente, a China concentra a maior população do mundo e é considerada a segunda maior economia, ficando atrás apenas dos Estados Unidos. Porém, diferentemente dos Estados Unidos da América, a China não cresceu seguindo uma lógica capitalista de acumulação de capital, mas provém de uma linha ideológica socialista em que adere ao pensamento marxista-leninista nos anos passados. Além disso, também dispõe de forte ideologia anti-

imperialista em contraposição à primeira economia do mundo. Cuba não é diferente e, apesar das sanções econômicas impostas à ilha pelos EUA, seu processo socialista revolucionário deixa à mostra que o modelo econômico que visa a superexploração da mão de obra barata não é a única opção possível.

O presente trabalho busca trazer uma análise acerca da redução das desigualdades em ambos países após suas revoluções socialistas. Primeiramente, dissertaremos sobre como se deu as revoluções nos ditos países. Posteriormente, analisaremos de que modo a revolução nos dois Estados citados reduziu as desigualdades sociais em prol da melhoria das condições de vida das populações cubana e chinesa.

Além disso, exploraremos como as forças revolucionárias à época das revoluções socialistas influenciaram no desenvolvimento e no progresso humano atualmente nos dois países, dentre sanções econômicas impostas pelos Estados Unidos e a influência do novo coronavírus que assola majoritariamente países da periferia mundial.

## 2 | DESENVOLVIMENTO

Analisando o século XX é necessário, para entendê-lo, considerá-lo como um século tomado por vários ideais, segundo Ayerbe (2004): ideais socialistas, anarquistas, comunistas, sindicalistas ou simplesmente ideais de reformas aparecendo pelo mundo criado pelo capitalismo e pela liberal-democracia, que não satisfazia os trabalhadores e a população da época e continua sendo uma mazela até hoje.

No início do século, quando as revoluções pareciam ter cessado, foi possível entender que apenas as revoluções liberais haviam se encerrado. Os levantes agora eram tomados pela ideologia marxista e sob inspiração socialista.

Em 1911, a Revolução Xinhai, considerada a primeira revolução chinesa, coloca fim a cinco mil anos de uma nação dominada pelo império, sob o comando de Sun Yat-sen, que proclamou a república no ano de 1912. Ainda assim, seus objetivos de desenvolvimento da economia eram fortemente marcados por bases capitalistas e seu Partido Nacional do Povo, ou Guomindang, passaria a ser um novo “xerife do imperialismo na China.” (PENNA, 2015)

A Revolução Russa tem impacto direto sobre a China, quando as ideias marxista-leninistas à época ultrapassam as fronteiras russas e, em 1921, é fundado o Partido Comunista Chinês, tendo como liderança Mao Tse-tung, revolucionário chinês e líder da revolução chinesa.

Em seu livro “Revolução Chinesa”, Wladimir Pomar (2003) cita a unificação do Partido Nacionalista com os comunistas, ainda incentivado por Sun Yat-sen para derrotarem juntos os *senhores de guerra* (MINORU, 2016). Todavia, a participação de latifundiários e militaristas do sul, juntamente com a burguesia nacional não ia de acordo com os interesses camponeses e sua revolta, perseguindo-os e forçando os dirigentes comunistas

a se retirarem às zonas rurais após a morte de Sun Yat-sen, em 1925. Contudo, durante guerras civis revolucionárias que serviram de aproximações e novas alianças entre os dois partidos, os chineses reconhecem nos comunistas a tentativa de evitar a colonização do país pelos japoneses e os apoiam em sua maioria na constituição da República Popular da China no ano de 1949. (2003, p. 17)

Ainda de acordo com o autor, ao longo das décadas a revolução unificou a maioria de seu povo chinês para colocar um fim à dominação de países estrangeiros e à construção de uma nova democracia socialista (2003, p. 18). Deste modo, os comunistas assumem papéis decisivos na construção de uma industrialização estatal e incentivos na capacidade produtiva do país para a melhoria do povo chinês, constituindo diversos programas como o Movimento das Cem Flores, O Grande Salto Adiante que à época, segundo o autor “expressou a vitória dos que pretendiam superar o atraso da China pela mobilização ideológica e política maciça.” e as Quatro Modernizações que constituíam “não só um recuo estratégico, como a tentativa de colocar em prática a combinação de socialismo e capitalismo no desenvolvimento da China.” Todas foram tentativas (nem sempre bem-sucedidas, por conta de processos que ainda estavam ligados à uma lógica capitalista) de acelerar o processo industrial e trazer o bem-estar à população. A partir da Revolução Cultural Chinesa que “constituiu a tentativa mais extremada de implementar a ideia de que as massas mobilizadas são capazes de remover qualquer montanha” (2003, p.20) iniciava-se ainda o pensamento marxista-leninista-maoísta. Contudo, o processo de mobilização de Mao Zedong se esgota e desencadeia um seguimento de modernização e abertura do programa socialista chinês aos incentivos do capital que fazem os estudiosos se questionarem qual a ideologia que prepondera a nação atualmente.

Falando de Cuba e sua revolução socialista precisamos considerar que esta tem profunda inspiração no processo independentista. É por este motivo que é importante falar um pouco de como se deu a Independência Cubana. É significativo observar que mesmo tendo como principal agenda a libertação de Cuba, os EUA proibem a participação de lideranças cubanas no processo. O país então passa a ser ocupado por tropas norte-americanas e se estabelece um governo provisório, em posse de um general dos EUA que se mantém no poder até 20 de maio de 1902, quando Tomás Estrada Palma - o primeiro presidente eleito do país - toma posse. As tropas norte-americanas abandonam o país no ano de 1903, mas não antes de estabelecer a Emenda Platt, que regula as relações bilaterais entre ambos os países. A Emenda Platt foi um dispositivo legal e foi inserida na Carta Constitucional de Cuba, essa emenda basicamente autorizava os EUA a intervir no país em qualquer momento que os interesses bilaterais estivessem ameaçados. A Emenda representou ainda, na prática, uma ingerência enorme na soberania do país recém-independente e nos demais assuntos cubanos, como a política externa e comercial de Cuba que foi fortemente restringida pelos norte-americanos.

Cabe aqui uma citação de José Martí (1975), um revolucionário da própria

independência cubana:

[Os Estados Unidos] acreditam na necessidade, no direito bárbaro, como único direito: "isto será nosso, porque dele necessitamos". Acreditam na superioridade incontestável da "raça anglo-saxônica contra a raça latina". Acreditam na baixa da raça negra, que escravizaram ontem e humilham hoje, e da indígena, que exterminam. Acreditam que os povos hispano-americanos são formados, principalmente, de índios e de negros. Enquanto os Estados Unidos não saibam mais de hispano-américa e a respeitem mais... podem os Estados Unidos convidar a hispano-américa a uma união sincera e útil para hispano-américa? Convém à hispano-américa a união política e econômica com os Estados Unidos? (Martí, 1975, p. 155)

Em 1952, Fulgêncio Batista aplicou um golpe na frágil e recente democracia cubana. Apoiado pelos Estados Unidos, o governo de Batista era marcado pela violência e pela corrupção. Dessa forma, o caminho para as mudanças sistemáticas socioeconômicas que eram necessárias foi fechado, ao menos pela via da institucionalidade. Fidel Castro já era candidato pelo Partido do Povo Cubano (Ortodoxo) ao cargo de deputado. Este golpe de Estado de 1952 recebeu o apoio dos Estados Unidos, e seu favoritismo para vencer as eleições foi a principal motivação para aplicar o golpe de Estado. A guerrilha liderada por Fidel Castro, Raul Castro, Ernesto "Che" Guevara, Camilo Cienfuegos e muitos voluntários buscava independência de Cuba do imperialismo norte-americano e das amarras do capitalismo. O movimento de guerrilha se instalou em Sierra Maestra e foi ganhando a confiança e o apoio dos camponeses, se multiplicando em questão de voluntários, depois de inúmeros ataques o grupo conseguiu chegar ao poder e realizar a tão almejada revolução. No dia 1 de janeiro de 1959 Guevara e Cienfuegos entraram em Havana, já Fulgêncio Batista fugiu de avião para a República Dominicana. Fidel chega à capital da ilha no dia 8 de janeiro, recebido por uma grande manifestação popular que se tornaria uma festa democrática.

No que tange às mudanças sociais e econômicas do período pós revoluções, pode-se dizer que perpassam por situações em que a materialidade histórica se faz presente, culminando assim em processos que fazem jus à conjuntura da época e seus objetivos revolucionários determinantes.

Ao menos na China, o período comandado por Mao Tse-tung é fundamental para o entendimento da expansão econômica chinesa atual. Com a proclamação da República Popular da China, o processo de Reforma Agrária, por meio da Lei de Reforma Agrária da República Popular da China, datada de 1950, juntamente com a nacionalização das grandes indústrias fez com que o país desenvolvesse rapidamente sua economia e melhorasse as condições de vida da população (SOUZA; 2018).

Com a Revolução Cultural Chinesa imposta por Mao, após diversas tentativas revisionistas de dismantelar a importância da classe trabalhadora no processo revolucionário, a educação na China toma rumos diferentes, voltados às massas da

população e dirigidas por elas mesmas, como contrasta Marilisa:

Conforme a diretiva do Presidente Mao Tsetung, os camponeses e operários passaram a dirigir todo o sistema de ensino, as escolas da cidade e do campo. As escolas urbanas foram colocadas nas mãos da classe operária de três formas principais: gestão pelas fábricas, pelo bairro ou ainda gestão pela tríplice união da fábrica-comuna-bairro (SILVA; 2018, p.258)

O ensino, tanto das escolas, quanto das universidades, foi radicalmente modificado e democratizado, fazendo com que os alunos pudessem analisar a realidade de forma crítica e avançando na educação dos camponeses à época (2018, p.259-262).

Com o princípio de “partir das massas para voltar às massas”, a educação popular chinesa contou com um vasto processo de politização. Assim, com professores formados e preparados a partir das necessidades e exigências do proletariado, com a educação confiada e sendo direcionada aos operários e camponeses que administravam e revolucionavam a escola de acordo com os princípios da revolução em curso, liquidou-se o ensino como forma apenas de “ascensão de altas funções” para um projeto onde não havia o impulsionamento da competitividade entre os estudantes e onde alunos e professores aprendiam entre eles, instruindo-se mutuamente. (2018, p. 257)

A China atual ainda está sob direção do Partido Comunista Chinês, mas sua ideologia é ainda contestada por conta de seu viés mercadológico no sistema atual. Em sua tese, Elías Jabbour (2010, p.57) cita que “fica plausível denominar como uma economia de mercado sob orientação socialista a formatação de uma base econômica em transição como a chinesa.” Sendo hoje a segunda maior economia do mundo e a nação mais populosa, a China registrou em seus últimos anos uma redução de 6,8 para 6,1 a cada 100 mil mortes no ano de 2018, segundo a Comissão Nacional de Saúde. Ainda, segundo a Agência de Notícias Oficial do Governo da República Popular da China (XINHUA), o país manteve sua taxa de cobertura de saúde acima de 95%, onde 1,35 bilhão de pessoas estavam cobertas pelo programa de seguro médico básico. No que tange a taxa de alfabetização da população chinesa, o país conta com 96,4% de sua população total alfabetizada, segundo dados do Index Mundi. Hoje o país atravessa um sistema econômico por muitos ainda contestado. Jabbour atesta que a nação, devido a fatores populacionais e geográficos, ainda atravessa a “etapa primária do socialismo”. Segundo o autor:

A verdade desta constatação pode ser mais bem auferida se nos fundamentarmos em Marx, que creditou à transição socialismo-comunismo a tarefa de eliminar as diferenças entre campo e cidade, trabalho manual e intelectual e as inerentes à agricultura e indústria. (2010, p.54)

Em Cuba, a vitória revolucionária de 1959 mudou toda a estrutura econômica e social, diminuindo as desigualdades entre o povo cubano, logo iniciou-se a “expropriação dos expropriadores”, começou primeiramente com os agentes do capitalismo neocolonial e com os aproveitadores do regime de Batista. De 1959 à 1963 ocorreu a nacionalização

do sistema bancário, da indústria e do comércio. Ocorreu também uma mudança de denominação da moeda com um limite estabelecido de acumulação e uma segunda lei agrária, que diminuía as extensões de terra. Essas expropriações citadas aparecem também como respostas à radicalização dos Estados Unidos perante o novo governo.

A reforma agrária foi a medida mais radical tomada, foi criada a Lei de Reforma Agrária e a partir dela criou-se o Instituto Nacional de Reforma Agrária (Inra), a nova lei atua na delimitação das áreas públicas e privadas. No restante as medidas eram voltadas para diversificar o perfil econômico do país, fortalecendo a industrialização da ilha e deste modo insurgindo melhorias na vida do povo cubano e impactando justamente na desigualdade que antes era escrachante entre diversas classes da sociedade cubana. Nestes primeiros anos de revolução cubana vários mecanismos foram desenvolvidos que centralizaram os principais instrumentos da gestão econômica nas mãos do Estado, como é de se esperar de uma revolução socialista, foi criada então a Junta Central de Planejamento (Juceplan) e o Banco para o Comércio Exterior de Cuba. É importante destacar que a ilha latino americana também ajuda outros países, como: Angola, Congo, Cabo Verde, Argélia, Etiópia e Guiné-Bissau e segue ajudando até os dias atuais a combater o novo COVID-19, por exemplo, em países em que os médicos não chegam à todos os lugares e também disponibilizando as vacinas cubanas para estes países periféricos.

### 3 | CONCLUSÃO

Concluimos que as revoluções socialistas e seu foco em trazer um novo estilo de vida, que não o do produtivismo e do trabalho exacerbado ao povo, mas garantindo direitos, vida digna, moradia, alimentação, trabalho e renda, lazer, saúde, cultura e educação reduz as desigualdades quando instauradas. Os processos de revoluções socialistas chinês e cubano são exemplos de como as revoluções diminuem as desigualdades entre as classes dos países e melhoram a condição de vida de suas populações, através de uma ideologia que contemple as massas e não somente a elite e burguesia que comandam o Estado como o conhecemos atualmente.

Com a atual crise sanitária mundial causada pelo COVID-19, o sistema econômico capitalista vigente se mostra cada vez mais frágil em suprir a necessidade da população, onde os líderes de Estados com viés ideológico liberal insistem na prevenção de grandes empresas e de seus bancos, deixando a população de lado, resultando em mais de um milhão de mortes, segundo um levantamento feito pela Universidade Johns Hopkins.

Ambas as revoluções e seus resultados significaram pressões para Washington. Cuba e China, mesmo depois de seus processos revolucionários e de estarem inseridos no sistema capitalista global e hegemônico, ainda mantêm seus valores socialistas e tentam se atualizar apenas com a condição de se manter no sistema mundial e se relacionar com diversos países, influenciando alguns deles e inclinados ao socialismo. As sociedades

chinesas e cubanas não estão dispostas a perder o que conseguiram, começando pelo valor efetivo de soberania de seus países e do que significa ser um povo sem amarras imperialistas. O desafio, para ambos os países, se encontra no aspecto econômico do socialismo. Tendo que atualizar seu sistema econômico com algumas reformas e certas concessões, os países se veem obrigados a isso ou serão engolidos pelo sistema mundial.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, Aurelio. **Cuba: a sociedade após meio século de mudanças, conquistas e contratempos**. São Paulo. 2011

AYERBE, Luis Fernando **A Revolução Cubana**. São Paulo. 2004

AYERBE, L. F. **Estados Unidos e a América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

AZEVEDO, Luis Fernando. **A Revolução Cubana**. São Paulo. 2004

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. (1998). **De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CHINA HOJE. **Taxa de mortalidade materna e infantil cai na China em 2018**. Disponível em: <<http://www.chinahoje.net/taxa-de-mortalidade-materna-e-infantil-cai-na-china-em-2018/>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

CHAU-TSI, Li. **A Reforma Agrária na China**. Problemas: Revista mensal de cultura política. nº 30. out. 1950.

INDEX MUNDI. **China Taxa de alfabetização**. Disponível em: <[https://www.indexmundi.com/pt/china/taxa\\_de\\_alfabetizacao.html](https://www.indexmundi.com/pt/china/taxa_de_alfabetizacao.html)>. Acesso em: 18 nov. 2020.

JABBOUR, E. M. K.; **Projeto Nacional, desenvolvimento e Socialismo de Mercado na China de hoje**. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 57. 2010.

JOHNS HOPKINS UNIVERSITY. **Corona Vírus Resource Center**. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

LOSURDO, Domenico. **A China regrediu ao capitalismo? Reflexões sobre a transição do capitalismo para o socialismo**. Lavra Palavra. Disponível em: <<https://lavrpalavra.com/2019/09/24/a-china-regrediu-ao-capitalismo-reflexoes-sobre-a-transicao-do-capitalismo-para-o-socialismo/>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

MINORU, Alex. **Os tortuosos caminhos até a Revolução Chinesa de 1949**. Esquerda Marxista. Disponível em: <<https://www.marxismo.org.br/os-tortuosos-caminhos-ate-a-revolucao-chinesa-de-1949/>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

PENNA, Arthur. **Revolução Chinesa: Em 1º de outubro de 1949 a tomada do poder.** Esquerda Marxista. Disponível em: <<https://www.marxismo.org.br/revolucao-chinesa-em-1o-de-outubro-de-1949-a-tomada-do-poder/>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

POMAR, Wladimir. **A Revolução Chinesa.** São Paulo. 2003

POMAR, Wladimir. **Cuba: revolução e reforma.** São Paulo. 2016

RATTNER, H. **60 anos da Revolução Chinesa.** Revista Espaço Acadêmico, v. 9, n. 101, p. 33-40, 2 ago. 2009.

SOUZA, Marilsa Miranda. **A Educação socialista na China durante a Grande Revolução Cultural Proletária (1966-1976).** Germinal: Marxismo e educação em debate. Salvador. v. 10. n. 3. p. 245-268, 2018.

SILVA, Adriana Ilha da. **Perspectivas históricas e econômicas sobre a saúde na China no século XXI.** História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.27, n.2, abr.-jun. 2020, p.375-389.

XIAOJUN, D. PRASHAD, V. ZHU, W. **Como a China quebrou a corrente de transmissão do coronavírus.** Brasil de Fato. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/04/16/como-a-china-quebrou-a-corrente-de-transmissao/>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

XINHUA Português. **China registra melhora do seu sistema de saúde e da assistência médica.** Disponível em: <[http://portuguese.xinhuanet.com/2020-01/20/c\\_138720072.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2020-01/20/c_138720072.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2020.

# CAPÍTULO 21

## CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA GUERRA HÍBRIDA NA ANEXAÇÃO DA CRIMEIA À FEDERAÇÃO RUSSA

*Data de aceite: 21/05/2021*

*Data de submissão: 04/03/2021*

### **Humberto José Lourenção**

Professor de Ciência Política no Programa de Pós Graduação em Ciência Aeroespaciais (PPGCA) da Universidade da Força Aérea (UNIFA) e de Relações Internacionais na Academia da Força Aérea (AFA).

Líder do grupo de pesquisa em Estudos estratégicos e Política

Internacional. <<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/4348166837678791>.

Doutor em Ciências Sociais (Unicamp). Pós-doutorado em Ciências Militares (ECEME).

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4707595A3>

**RESUMO:** A anexação da península da Crimeia à Federação Russa teve origem na denominada Euromaidan, uma onda de manifestações populares na cidade de Kiev, iniciada em fins de 2013, que reivindicava a inclusão da Ucrânia na União Europeia. Esta agitação civil culminou com a destituição do presidente ucraniano Viktor Yanukovich, eleito democraticamente, e a instalação de um novo governo pró-Europa. Na sequência, os protestos prosseguiram para que o novo governo assinasse um acordo da Ucrânia com a União Europeia. Em contraposição à sublevação de Kiev, surgiu um amplo movimento de manifestantes na península da Crimeia e sudeste ucraniano que demandavam pela manutenção dos vínculos da Ucrânia com a

Rússia. Por força destas manifestações várias regiões declararam unilateralmente a sua independência da Ucrânia. Depois foram unidas como uma única nação e pediram a anexação à Rússia através de um referendo sobre o estatuto político da Crimeia e Sevastopol, com uma maioria esmagadora de votos a favor da adesão da península à Federação Russa que, por extensão, significava não mais pertencer à Ucrânia nem tampouco se tornar um Estado independente. Vários analistas consideram a Euromaidan e o golpe contra o governo ucraniano como uma ação de guerra híbrida perpetrada pela extrema-direita capitaneada pelos Estados Unidos, mas também com participação da União Europeia, para desestabilizar a área de influência Russa. Nesta forma de guerra, aquilo que parece ser um conjunto de manifestações populares genuínas de insatisfação com o governo é na verdade um movimento orquestrado por Estados e Ongs estrangeiras que visam criar um caos no Estado a ser atacado para promover uma troca de regime em que o novo governo seja simpático aos seus interesses. A rápida resposta da Rússia, já atenta a esta agressão, frustrou a ação ocidental e redundou na anexação da Crimeia, mas a situação na península permanece instável em razão dos vários interesses internacionais que se digladiam na região.

**PALAVRAS - CHAVE:** Guerra híbrida. Anexação da Crimeia. Rússia.

## HISTORICAL CONTEXTUALIZATION OF THE HYBRID WAR IN THE ANNEXATION OF CRIMEA TO THE RUSSIAN FEDERATION

**ABSTRACT:** The annexation of the Crimean peninsula to the Russian Federation originated in the so-called Euromaidan, a wave of popular demonstrations in the city of Kiev, which started in late 2013, which claimed the inclusion of Ukraine in the European Union. This civil unrest culminated in the removal of democratically elected Ukrainian President Viktor Yanukovich and the installation of a new pro-European government. In the aftermath, protests continued for the new government to sign an agreement between Ukraine and the European Union. In contrast to the Kiev uprising, a wide movement of demonstrators arose in the Crimean peninsula and south-eastern Ukraine, which demanded that Ukraine's ties with Russia be maintained. As a result of these demonstrations, several regions unilaterally declared their independence from Ukraine. Then they were united as a single nation and asked for annexation to Russia through a referendum on the political status of Crimea and Sevastopol, with an overwhelming majority of votes in favor of the peninsula's accession to the Russian Federation which, by extension, meant no longer belonging neither to Ukraine nor to become an independent state. Several analysts consider Euromaidan and the coup against the Ukrainian government to be a hybrid war action by the far right led by the United States, but also with the participation of the European Union, to destabilize the Russian area of influence. In this form of war, what appears to be a set of genuine popular manifestations of dissatisfaction with the government is actually a movement orchestrated by foreign states and NGOs that aim to create chaos in the state to be attacked to promote a regime change in which the new government is sympathetic to their interests. Russia's rapid response, already attentive to this aggression, frustrated Western action and resulted in the annexation of Crimea, but the situation on the peninsula remains unstable due to the various international interests that are fighting in the region.

**KEYWORDS:** Hybrid war. Crimean annexation. Russia.

### EPÍGRAFE

*"The West must understand that, to Russia, Ukraine can never be just a foreign country"*

(Henry Kissinger, secretário de Estado americano entre 1973 e 1977 em artigo intitulado *"How the Ukraine crisis ends"*, publicado no *"The Washington Post"* em 5 de março de 2014).

### INTRODUÇÃO

A anexação da península da Crimeia - incluindo a cidade de Sevastopol, que abriga uma grande base naval russa, construída no período soviético para abrigar a frota do Mar Negro - à Federação Russa teve origem na *Euromaidan*, inicialmente uma *hashtag* do *Twitter*, que denomina uma onda de manifestações populares na cidade de Kiev, iniciada em fins de 2013, que reivindicava a inclusão da Ucrânia na União Europeia. Esta agitação civil culminou com a destituição do presidente ucraniano Viktor Yanukovich e a instalação

de um novo governo pró-Europa. Esta troca de governo na Ucrânia foi qualificada como um golpe de Estado pelo governo russo. (COLÁS, 2014). Na sequência, os protestos prosseguiram para que o novo governo assinasse o Acordo de Associação União Europeia-Ucrânia, ao mesmo tempo em que se posicionava contra os protestos antifascistas e pró-russos, que se espalharam pela Crimeia e pelo sudeste do país.

As manifestações que se opunham aos eventos de Kiev reivindicam o estreitamento de seus vínculos e/ou a unificação com a Rússia. Havia um especial descontentamento com o parlamento ucraniano que destituiu o presidente Yanukovich e que, ao assumir o poder executivo, revogou a lei sobre as línguas oficiais das minorias, causando grande revolta na população do leste da Ucrânia, predominantemente russófona. Por força destas manifestações várias regiões declararam unilateralmente a sua independência da Ucrânia. Depois foram unidas como uma única nação e pediram a anexação à Rússia através de um referendo sobre o estatuto político da Crimeia e Sevastopol, com uma maioria esmagadora de votos a favor da adesão da península à Federação Russa que, por extensão, significava não mais pertencer à Ucrânia nem tampouco se tornar um Estado independente. (RT, 2014).

Ato contínuo, a Rússia deferiu o pedido desta nação recém-formada através da assinatura de um tratado de adoção que foi ratificado e dividido em dois: um para a Crimeia como uma república e outro para Sevastopol como uma cidade federal, resultando na criação de duas novas subdivisões federais da Rússia. (TASS, 2014). É importante destacar que a península da Crimeia é uma ligação estratégica para a Rússia com o Mar Mediterrâneo, o Mar Negro e os Balcãs, desta forma, tal anexação foi geopoliticamente muito importante para os interesses navais da Rússia. (MULDER, 2019).



Fig. 1: Mapa localizando a península da Crimeia e principais cidades.

Fonte: [www.esquerda.net/artigo/mapas-e-graficos-para-compreender-crise-da-ucrania/31800](http://www.esquerda.net/artigo/mapas-e-graficos-para-compreender-crise-da-ucrania/31800)

Segundo vários analistas de política internacional, bem como para o governo russo, o denominado Euromaidan foi claramente uma ação de guerra híbrida promovida pelo deepstate estadunidense (particularmente pela CIA) para desestabilizar as boas relações - comerciais, diplomáticas, militares, etc. - entre Ucrânia e Rússia. Observe-se que o próprio diretor da CIA, John Brennan, visitou Kiev entre os dias 12 e 13 de abril 2014 para se reunir secretamente com os então dirigentes da Ucrânia e de seus serviços de segurança. (ESCOBAR, 2014). Na verdade, há vários indícios de que o Euromaidan contou com fortíssimo investimento externo, além de orientação profissional quanto ao uso de redes sociais e outras mídias e quanto à organização de movimentos de rua, indicando que o movimento não foi tão popularmente espontâneo como inicialmente se pode pensar. (KORYBKO, 2018)

À época o periódico alemão “Bild am Sonntag” chegou a publicar uma notícia de que aproximadamente 400 mercenários dos EUA, empregados da empresa militar americana Greystone Limited (filial da Academi, antiga Blackwater USA), estariam colaborando nas operações do exército e da polícia de Kiev em operações contra guerrilheiros no leste da Ucrânia tão logo o novo governo pós Yanukovych se instalou. O jornal mencionou na reportagem que a fonte desta notícia seria o serviço secreto alemão Bundesnachrichtendienst. (ESCOBAR, 2014). Acrescente-se que em 14 de maio foi anunciada a nomeação de Hunter Biden, filho do então vice-presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, para comandar a Burisma, a maior empresa privada da área de Gás e Petróleo da Ucrânia. (Opera Mundi, 2014). Segundo Bandeira (2019), as negociações fracassadas da Ucrânia com a União Europeia (UE) e os protestos subsequentes na Praça Maidan foram frutos dos interesses geoestratégicos dos Estados Unidos, que há tempos querem remover a presença da Rússia no Mar Negro e no Mediterrâneo; isto seria alcançado colocando governos fantoches em Kiev e Damasco, expandindo a OTAN sob o manto da UE e tomando as bases navais de Tartus e Sebastopol. Assim, os Estados Unidos escoraram e inflamaram os manifestantes na Praça Maidan, muitos dos quais pertenciam a grupos neonazistas e ultranacionalistas, que rapidamente escalaram a violência e foram decisivos para impedir qualquer acordo entre o governo Yanukovych e a oposição, resultando na queda do governo. Com este conspícuo Golpe de Estado, em que a extrema direita passou a ocupar cargos centrais no novo governo e a tomar reiteradas medidas anti-russas, Putin não teve como não reagir no sentido de garantir a manutenção da presença Russa no mar negro. (BANDEIRA, 2019).

## **GUERRA HÍBRIDA: CONCEPÇÕES E CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA**

A guerra híbrida se insere no contexto da denominada “nova geração de guerras” que se caracterizam pelo predomínio de ameaças subnacionais, insurgências, ações terroristas, guerrilhas, baixa intensidade, presença de combatentes civis e controle reflexivo. (BERZINS, 2019). Esse conceito já aparece em 2010 no “Manual para Guerras Não-Convencionais das

Forças Especiais” (USA, 2010), em que consta que o objetivo estadunidense em guerras irregulares (UW, na sigla em inglês) é explorar as vulnerabilidades políticas, militares, econômicas e psicológicas de potências hostis, desenvolvendo e apoiando forças de resistência para atingir os objetivos estratégicos dos Estados Unidos. (USA, 2010).

A afirmação de que houve uma mudança na natureza da guerra, e por isso que se pode falar em “novas guerras”, pode ser mais bem compreendida a partir do conceito de securitização das chamadas “novas ameaças”, tal como formulada pela escola de Copenhague. Por securitização entende-se que uma questão é apresentada como uma ameaça existencial, exigindo medidas emergenciais, “justificando ações de exceção, ou seja, fora dos limites normais dos procedimentos políticos”. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 23). Nos dias atuais os principais temas que têm sido securitizados são: tráfico de drogas, crime organizado, ataque terrorista, lavagem de ativos financeiros, epidemia, pobreza, conflito étnico/religioso, imigração, segurança cibernética, rearranjo produtivo e meio-ambiente. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Na escola de pensamento russo, o conceito de guerra híbrida advém da expressão “*Gibridnaya Voyna*” que se traduz literalmente em inglês “*Hybrid Warfare*”, mas não reflete o mesmo significado que se costuma usar por teóricos ocidentais, bastante similar ao conceito de guerra não-convencional, entendida como uma ação para coagir e/ou derrubar um governo alvo, usando ou não forças armadas. Um tanto diferente da conotação ocidental, o conceito russo ressalta o campo de batalha mais abstrato onde as partes conflitantes buscam destruir a coesão sociocultural dos inimigos enquanto protegem a sua própria, não se confundindo com o conceito de guerra não-convencional. (FRIDMAN, 2017). Para fins analíticos, o presente capítulo de livro utiliza a expressão Guerra Híbrida segundo a conotação da escola russa, particularmente dos teóricos Korybko (2014, 2018) e Kartapolov (2015). Uma outra denominação para guerra híbrida é “Conflito de Ampla Espectro” (*Full-Spectrum Conflict - FSC*), que abarca o amplo espectro de ferramentas empregadas nos conflitos atuais: forças especiais clandestinas, ameaças econômicas, influência política, financiamento de subversão e guerras informacionais. (JONSSON e SEELY, 2015).

Para a construção do conceito de guerra híbrida é preciso protagonizar a dimensão psicossocial da guerra, cuja função principal é atingir a força moral do adversário. Isto se faz gerindo valores culturais entre influenciadores da política interna e externa, na dimensão informacional física e digital. (LIANG & XIANGSUI, 1999). Além da guerra psicológica, e sendo parte dela, tem-se também a guerra jurídica (*lawfare*), entendida como o emprego da lei como um meio de conquistar algo que, de outra forma, exigiria o emprego da força. Sendo mais específico, a *lawfare* é um método de guerra irregular em que um ente do Sistema Internacional, normalmente um Estado estrangeiro, manipula agentes da lei de algum país para ganhar uma ação judicial que favoreça seus objetivos estratégicos, influenciando inclusive a opinião pública do Estado que está sob ataque (MOORE, 2017). A *lawfare* constitui um ótimo exemplo do que Sun Tzu (2006) qualifica como a “excelência

suprema” da guerra, qual seja, subjugar “a resistência do inimigo sem lutar” na medida em que uma nação ou grupo pode usar a lei para alcançar um objetivo operacional como “o mínimo de violência física”. (MOORE, 2017, p. 41).

Enfim, os aspectos psicossociais e jurídicos são amplamente utilizados na guerra híbrida que, em essência, é o caos administrado, ou seja, gerar uma grande instabilidade sociopolítica pelo controle informacional e de alguns personagens e/ou instituições chaves do governo alvo. (SHAHSKOV, 2014). Normalmente a instalação do caos segue o seguinte roteiro: inicia-se com a tentativa de um chamado “golpe brando” (*soft coup*), com insuflação de revoltas populares que desencadeiam uma perda de legitimidade do governo, às quais se somam pressões de bastidores de parte das Forças Armadas, do poder judiciário e do legislativo do governo a ser derrubado, atuando isoladamente ou em conjunto. O objetivo maior é colocar o Estado alvo na defensiva de modo que seja incapaz de conter o caos instalado. Espalhando este caos por todo o “sistema” inimigo, fazendo uma analogia com vírus de computador, espera-se que a deterioração causada crie a necessidade de “reiniciar o sistema”, ou seja, de uma troca de regime. Se o golpe brando não funcionar abre-se espaço para um golpe convencional. Este pode ocorrer por intermédio de uma guerra não convencional (isto é, empreendida por grupos armados não oficiais) ou de forma menos violenta, pelo simples câmbio do governo amparado em Forças Armadas.

Componentes emblemáticos de guerra híbrida são as Revoluções Coloridas e as Guerras não convencionais, passando pela Primavera Árabe e a ascensão da ultradireita ao governo brasileiro. (KORYBKO, 2018). Todas elas têm sido um novo método de guerra indireta (*indirect approach*) perpetrado pelos EUA, que segundo Korybko (2018) são atualmente a única nação a protagonizar guerras híbridas. (KORYBKO, 2014, 2018). O grande sucesso de uma guerra híbrida é não ser percebida ou, ao menos, não ser caracterizada como tal, não ser vista como um conjunto de medidas orquestradas, mas sim como fatos desconexos.

O cerne de uma revolução colorida é a dominação social, ou seja, criar uma mobilização que reúna um volume suficiente de indivíduos para confrontar publicamente o Estado e tentar derrubá-lo. Este volume não precisa corresponder à maioria da população, mas precisar ser capaz de desafiar a segurança pública do governo alvo. Técnicas ideológicas, psicológicas e manipulação de informações, principalmente por redes sociais, são os meios utilizados para conquistar e engajar adeptos. Por isso, a configuração da situação social no país-alvo é tão importante para uma Revolução Colorida quanto o são a situação física, militar e infraestrutural para a Guerra Não Convencional. (KORYBKO, 2015). O processo ocorre pela exploração por parte de atores externos das contradições latentes de qualquer país, que podem ser das mais variadas naturezas, como tensões de classes, de gênero, de nacionalidades, etc. Normalmente a exploração dessas vulnerabilidades ocorre pela manipulação de bolhas ideológicas presentes em redes sociais virtuais, que possibilita a manipulação basicamente impune de extensos grupos de pessoas. (KORYBKO, 2018).

## ANÁLISE DA ANEXAÇÃO DA CRIMEIA À LUZ DO CONCEITO DE GUERRA HÍBRIDA

Viktor Yanukovych, do Partido das Regiões, foi eleito em 7 de fevereiro de 2010, pouco após a Rússia, Bielorrússia e Cazaquistão terem aprovado, em novembro de 2009, o plano para a criação da Comunidade Econômica Eurasiática (EurAsEC). Assim, havia forte expectativa de que a Ucrânia aderisse à Eurasec, uma vez que Yanukovych sempre fora favorável ao entendimento entre Ucrânia e Rússia. Já em abril de 2010 os dois países celebraram um amplo acordo de fornecimento de gás, em que a Ucrânia obteve substancial desconto, em torno de 30% do valor de mercado, no preço do metro cúbico do gás em troca do prolongamento até 2042 do *leasing* da base naval de Sevastopol. Além do desconto a Rússia também se comprometeu a investir no desenvolvimento econômico e social de Sevastopol. (HARDING, 2010).

Alguns grupos manifestaram-se contra a renovação do acordo para a preservação da base naval russa de Sevastopol que iria expirar em 2017, não fosse a prorrogação feita pelo governo Yanukovych. Os manifestantes também atacavam a previsão de cooperação industrial e realização de projetos conjuntos entre Ucrânia e Rússia em setores estratégicos, tais como, energia nuclear, produção de satélites, armamento, construção naval e aviação. Tais projetos tinham enorme potencial para contribuir para que a Ucrânia saísse da severa recessão em que se encontrava. Ao aumentar a integração entre os dois países evitaria que a Ucrânia aderisse à OTAN, cuja carta impedia que qualquer dos seus membros possuísse bases russas em seu território. (HARDING, 2010).

Ocorre que a entrada da Ucrânia na área de livre comércio com a União Européia acarretaria um prejuízo de cerca de US\$ 500 bilhões nos negócios com a Rússia, que necessariamente aboliria o tratamento preferencial para o livre acesso ao seu mercado de US\$ 2,5 trilhões. (CAMERON, 2014). Agravando a situação, a proposta de Bruxelas previa que o ingresso na União Europeia um decréscimo de 17% ou US\$ 3 bilhões por ano nas exportações ucranianas para a Rússia. Tais perdas na balança comercial não seriam substituíveis pelos negócios com a União Europeia, já bastante exaurida com a crise financeira da Grécia, Espanha e Portugal. (SPIEGEL, 2014).

Como grande exportadora de material bélico - ocupando, em 2014, o nono lugar de armas em geral e o quarto lugar no *ranking* de armas convencionais segundo o SIPRI Arms Transfers Database - a Ucrânia possuía seus principais mercados na China (22%), Rússia (10%) e Tailândia (9%). (SIPRI, 2014). Além disso, a Ucrânia possui uma das maiores concentrações industriais do mundo em uma área de aproximadamente 26 mil km<sup>2</sup> com consideráveis reservas de titânio, níquel, zinco, mercúrio, petróleo, gás natural, bauxita, carvão (antracito) e minerais ferrosos. Ela se estende pela fronteira com a Rússia que ainda é seu principal mercado. (BLOOMBERG, 2014).

Assim, caso aderisse à área de livre comércio da União Europeia, as indústrias de

mineração de ferro e siderúrgicas, a maior parte em Donbass, perderiam a competitividade, devido à alta do preço da energia, exigido pelo FMI, e sofreriam dura concorrência tanto no mercado doméstico quanto no exterior. Todo esse potencial econômico ficaria subordinado à União Europeia que, por sua vez, não teria muito a oferecer em contrapartida exceto mais barreiras alfandegárias, imposição de produtos ocidentais e investimentos, mediante a desnacionalização de empresas ucranianas. “Muitas fábricas fechariam e/ou seriam assenhoreadas pelas corporações europeias, enquanto as grandes empresas de *agro-business* do Ocidente arruinariam os pequenos agricultores”. (BANDEIRA, 2019, p. 162). Para piorar a situação, caberia ainda à Ucrânia ter de arcar com um custo de mais de cem bilhões de dólares para implementar profundas mudanças em suas instituições, leis e políticas, de modo a ajustar-se à moldura institucional e administrativa da União Europeia, que tem sido construída há mais de 40 anos. Tal ajuste demandaria executar reformas antipopulares que incluíam cortes orçamentários, aumento de impostos e elevação das tarifas de gás, resultando no aumento das tensões sociais e da recessão econômica. (BANDEIRA, 2019).

Contudo, não obstante as imensas desvantagens do acordo com UE, a suspensão da assinatura do acordo desencadeou uma avalanche de manifestações sociais contrárias ao governo do presidente Yanukovich. Tais manifestações foram denunciadas pelo parlamentar Oleh Tsariov, do Partido das Regiões, segundo o qual estavam totalmente contaminadas por influências estrangeiras. No caso, Tsariov revelou que no encontro denominado *TechCamp*, realizado na embaixada estadunidense em Kiev em meados de novembro de 2013, instrutores a serviço desta embaixada estavam treinando especialistas em guerra de informação para utilizar a mídia como meio de manipulação da opinião pública e para organizar protestos, com o objetivo de subverter a ordem estabelecida no país, gerar descrédito nas instituições do Estado e desgastar o governo. Ainda segundo Tsariov este tipo de treinamento sob a rubrica *TechCamp* vinha ocorrendo ao menos desde 2012, sendo que os ativistas aí capacitados ingressaram em diversas ONGs, organizadas pela CIA e financiadas, principalmente, pela U.S. Agency for International Development (USAID), National Endowment for Democracy (NED) e Open Society Foundations. Estas ONGs mantidas por Washington foram as que impulsionaram as demonstrações de massa contra o governo Yanukovich. (KYIVPOST, 2013).

Essas ONGs, desde a década de 1990, funcionaram como fachada para promover a política de mudança de regime (*regime change*) sem a ocorrência de um golpe militar. Ou seja, o que foi feito na Ucrânia de 2014 foram técnicas de guerra híbrida muito similares as usadas na Tunísia, no Egito, na Líbia e Síria, durante a denominada Primavera Árabe. (BANDEIRA, 2019).

Entre 1990 e 2010, ONGs e *think tanks* ucranianos foram os que mais receberam doações de fundações do multibilionário George Soros Ucrânia, totalizando um montante superior a US\$ 100 milhões, sempre promovendo o pensamento neoliberal e antirrusso.

(JASPER, 2014). Ainda segundo o mesmo autor, tal despejo monetário foi crucial para os ocorridos na “Euromaidan” que instigaram a derrubada do presidente Yanukovych:

Many of the participants in Kiev’s “Euromaidan” demonstrations were members of Soros-funded NGOs and/or were trained by the same NGOs in the many workshops and conferences sponsored by Soros’ International Renaissance Foundation (IRF), and his various Open Society institutes and foundations. (JASPER, 2014).

Nesta operação ocorre uma verdadeira ONGcracia (*NGOcracy*), na medida em que estas organizações operadas do exterior se tornam sinônimo de sociedade civil e monopolizam seu discurso em ataque às instituições democráticas. Especificamente, segundo Lutsevych (2013) - dissertando sobre as denominadas revoluções coloridas (*color revolutions*) em três países da Eurásia: Ucrânia, Geórgia e Moldávia - o processo ocorre via líderes profissionais financiados por polpudas doações ocidentais (isto é, Estados Unidos e União Europeia) que agem para influenciar as políticas de Estado mas que estão totalmente desconectados com a vontade popular. (LUTSEVYCH, 2013). Estendendo a análise de Lutsevych, a derrocada do governo de Yanukovych em 22 de fevereiro de 2014 foi fruto do mesmo “*modus operandi*” de uma revolução colorida, ou seja, de uma guerra de amplo espectro ou híbrida.

Complementando e agravando a situação política promovida pelas ONGs, União Europeia e Estados Unidos se precipitaram em reconhecer um governo formado por extremistas que tomou o lugar de um outro democraticamente eleito. (MIELNIKZUK, 2014). Mesmo já tendo ciência ser falsa a alegação de responsabilizar o governo de Yanukovich por mortes dos manifestantes em Kiev, dado que autoridades europeias sabiam que os tiros que manifestaram os manifestantes foram disparados por *snippers* pertencentes a grupos de milicianos ultranacionalistas, que buscavam como alvo tanto as forças policiais quanto os manifestantes. (GANDER, 2014).

Entretanto, a iniciativa de ONGs e governos ocidentais de 2013 em diante que derrubou o governo legítimo de um país soberano teve um desfecho indigesto para os mesmos. A razão disso decorre, principalmente, da reação russa, desde que a revisão da doutrina militar da Rússia de 2010 já identificava a expansão da OTAN até suas fronteiras como uma ameaça intolerável à segurança nacional russa, prevendo também o uso de movimentos de massa financiados e conduzidos desde o exterior que objetivavam desgastar a relação russo-ucraniana. (SHARIFULIN, 2014).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os acontecimentos que levaram a queda do governo Yanukovych e a subsequente anexação da Crimeia em 2014 resultaram no acirramento da indisposição entre Estados Unidos e Rússia. O Kremlin avaliou o conjunto dos fatos como uma ação de guerra híbrida estadunidense com potencial risco a uma invasão política da Ucrânia apoiada

pelos EUA. Ao mesmo tempo percebeu como uma tentativa clara de barrar a integração liderada por Moscou na Eurásia pós-soviética, ao derrubar um governo legítimo e instalar uma administração antirussa em seu lugar, construindo uma barreira entre a Rússia e o resto da Europa. (TRENIN, 2018). Por fim, o governo Putin observou os integrantes do novo governo pró-ocidente como permissivos a que manifestantes ultranacionalistas e neonazistas infligissem violência aos opositores, colocando em risco a integridade física de russos étnicos que residem em território ucraniano. (TREISMAN, 2016). É preciso recordar aqui que a UE havia aceitado uma aberração jurídica criada pela Letônia e Estônia em considerar não-cidadãos os russos que viviam nesses países desde a II Guerra Mundial. Ou seja, pessoas que possuem todos os direitos dos cidadãos, mas que não possuem direito de votar ou de ocuparem cargos públicos. (KOCHENOV & DIMITROVS, 2013). Por conta desse registro, seria muito natural que Moscou questionasse a efetividade da UE em garantir sequer o respeito às minorias russas na Ucrânia.

Neste contexto fica mais claro compreender que não existiu um grande esquema planejado e executado pelo Kremlin para a anexação da Crimeia. Na verdade, segundo Gill (2014), a ação não fora antecipadamente planejada, tampouco ilustra uma política expansionista russa, mas foi somente uma reação cabalmente explicável pela geopolítica da Eurásia, em geral, e dos interesses russos no mar Negro, em particular. Ainda segundo Gill (2014), seria realmente surpreendente se a Rússia não tivesse anexado a península no cenário em que se encontrava.

Tal cenário de crescimento de desconfiança russa para com os Estados Unidos é realmente péssimo para a configuração do sistema mundial, principalmente se considerarmos o quarto de século anterior de muita cooperação entre Rússia e Ocidente, agora em suspensão. Esta nova fase de confronto pode ser rotulada de “Segunda Guerra-Fria”, como sugerem alguns autores (LEVGOLD, 2016; BANDEIRA, 2013), ainda que não seja tão central para o sistema mundial como foi a primeira e com a presença da guerra híbrida, também ausente na primeira.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Luiz A. Moniz. **A segunda Guerra fria; geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BANDEIRA, Luiz A. Moniz. **The World Disorder: US Hegemony, Proxy Wars, Terrorism and Humanitarian Catastrophes**. Berlin: Springer, 2019.

BERZINS, Janis. **Not “Hybrid” but New Generation Warfare**. (2019). Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/331521752\\_Not\\_'Hybrid'\\_but\\_New\\_Generation\\_Warfare](https://www.researchgate.net/publication/331521752_Not_'Hybrid'_but_New_Generation_Warfare)>. Consultado em: 04/Dez/2019.

BLOOMBERG (2014). **Best and Worst: Ukraine's biggest trading partners countries**. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/visual-data/best-and-worst/ukraines-biggest-tradingpartners-countries>>.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Reinner, 1998.

CAMERON, David R. (2014). "Five facts you need to know about Ukraine-EU trade deal". **RT**. 27 de junho de 2014. Disponível em: <<http://rt.com/business/168856-ukraine-europe-trade/>>.

COLÁS, XAVIER. Putin sentencia que Crimea es 'parte fundamental de Rusia'. **Jornal El Mundo**. Madrid: 18/03/2014. p. 13.

ESCOBAR, Pepe. **Ukraine and the big chessboard**. Asia Times, 26/04/2014.

FRIDMAN, Ofer. **Hybrid Warfare or Gibrídnaya Voyna?: Similar, But Different**. (2017). Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03071847.2016.1253370?journalCode=rusi20>>. Consultado em 08/Dez/2017.

GANDER, Kashmira. (2014). "Ukraine: Kiev snipers reportedly hired by opposition leaders not Yanukovich according to bugged call". **The Independent**. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/world/ukraine-kiev-snipers-reportedly-hired-by-opposition-leaders-not-yanukovich-according-to-bugged-call-9171328.html>.

GILL, Greame. (2014). "The Russian Annexation of Crimea". **United Service**, 65:2, 2014.

HARDING, Luke (2010). "Ukraine extends lease for Russia's Black Sea Fleet — Deal with new President Viktor Yanukovich to cut Russian gas prices sees Ukraine tilt backs towards Moscow". **The Guardian**. 21 de abril de 2010.

JASPER, William F. (2014). "George Soros' Giant Globalist Footprint in Ukraine's Turmoil". **The New American**, 14 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.thenewamerican.com/world-news/europe/item/17843-george-soros-s-giant-globalistfootprint-in-ukraine-s-turmoil>>.

JONSSON, Oscar; SEELY, Robert. **Russian Full-Spectrum Conflict: An Appraisal After Ukraine**. (2015). Disponível em: <<https://sakpol.files.wordpress.com/2015/03/jonsson-seely-2015-russian-full-spectrum-conflict.pdf>>. Consultado em: 04/Dez/2015.

KARTAPOLOV, Andrey V. (2015). "Lessons of military conflicts and prospects for the development of resources and methods of conducting them: direct and indirect actions in contemporary international conflicts." **Revista da Academia de Ciência Militar**. 2ª ed. 2015.

KOCHENOV, Dmitry, e DIMITROVS, Aleksejs. (2013). **EU Citizenship for Latvian 'Non-Citizens': a concrete proposal**. Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2351181](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2351181).

KORYBKO, Andrew. (2014). "Color Revolutions: A Briefing of the Core Theoretical Mechanics". **Oriental Review**. nº 1. Jan, 2014.

----- **Guerras híbridas: a abordagem adaptativa indireta com vistas à troca de regime**. Moscou: People's Friendship University of Russia, 2015.

KORYBKO, Andrew. 2018. **Guerras Híbridas: das revoluções coloridas aos golpes**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

KYIVPOST. (2013). **Party of Regions MP Tsariov accuses US Embassy in Ukraine of training revolutionaries for street protests**. 20 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.kyivpost.com/content/politics/party-of-regionsmp-tsariov-accuses-us-embassy-in-ukraine-of-training-revolutionaries-for-street-protests-332162.html>>.

LEGVOLD, Robert. **Return to Cold War**. Cambridge (UK): Polity, 2016.

LIANG, Qiao; XIANGSUI, Wang. **Unrestricted Warfare**. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, 1999.

LIND, William. “Compreendendo a Guerra de Quarta Geração”, **Military Review** (Ed. Brasileira). Vol. LXXXV, nº1, Jan-Fev, 2005. p. 12-17.

LUTSEVYCH, Orysia (2013). “How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine”. **Briefing paper Russia and Eurasia**. REP BP 2013/01. Jan 2013. p. 4-7.

MATTSSON, Peter A. **Russian Military Thinking: A New Generation of Warfare**. (2015). Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/313252767\\_Russian\\_Military\\_Thinking\\_-\\_A\\_New\\_Generation\\_of\\_Warfare](https://www.researchgate.net/publication/313252767_Russian_Military_Thinking_-_A_New_Generation_of_Warfare)>. Consultado em: 04/Dez/2015.

MIELNIKZUK, Fabiano. (2014). “A crise ucraniana e suas implicações para as relações internacionais”. **Revista Conjuntura Austral**. Vol. 5, nº. 23. Abr. Mai. 2014.

MULDER, Patrick. **Understanding Russia’s annexation of Crimea: A perspective through Strategic Culture Analysis**. Leiden University: Master’s thesis, 2018.

OPERA MUNDI. **Filho de vice-presidente dos EUA é contratado por produtora de gás da Ucrânia**. Available in: <https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/35244/filho-de-vice-presidente-dos-eua-e-contratado-por-produtora-de-gas-da-ucrania>. 13/05/2014.

MOORE, John. “New Concepts: Lawfare”. **The Three Swords Magazine**. nº 31. 2017. p. 22.

TASS - Russian News Agency. **Putin signs laws on reunification of Republic of Crimea and Sevastopol with Russia**. Available in: <https://tass.com/russia/724785>. Published in: 21/03/2014.

TREISMAN, Daniel. (2016). “Why Putin Took Crimea”. **Foreign Affairs**. 95:3, 2016. pp. 47-54.

RT - Question More. **Crimea parliament declares independence from Ukraine ahead of referendum**. Available in: <https://www.rt.com/news/crimea-parliament-independence-ukraine-086/>. Published in: 11/04/2014.

SHAHSKOV, Sergei. “The theory of ‘manageable chaos’ put into practice.” **Strategic Culture Journal**. nº 36. 01/Mar/2011. p. 8.

SHARIFUOIN, Valery. (2014). "**Russia's new military doctrine says use of protest moods typical for conflicts nowadays**". **ITAR-TASS**. 26 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://tass.ru/en/russia/769513>>.

SIPRI - Stockhol International Peace Research Institute (2014). **SIPRI Fact Sheet: Trends in International Arms Transfers**. Estocolmo: Sipri, 2014.

SPIEGEL. (2014). "Summit of Failure — How the EU Lost Russia over Ukraine". **Spiegel Online**. 24 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/europe/war-in-ukraine-a-result-of-misunderstandings-between-europeand-russia-a-1004706-druck.html>>.

TRENIN, Dmitri. **Avoiding US-Russia military escalation during the hybrid war**. Carnegie endowment for international peace: Washington, 2018.

TZU, Sun. **A arte da guerra**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

ULKMAN, Jason. **Ex-Blackwater firm gets a name change, again**. Washington Post, 12/12/2011.

USA. Department of the Army. **Special Forces Unconventional Warfare**. Training Circular nº. 18-0. Washington, 2010.

## **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

Adolescentes 8, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 206

Alagoas 5, 7, 115, 117, 118, 123, 125

América Latina 41, 128, 129, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 181, 192, 238

Ativismo 9, 213, 214, 216, 220, 221, 222, 223, 224, 228, 229

### B

Biopoder 6, 23, 25, 27, 28

Brasil 8, 5, 6, 11, 12, 16, 17, 18, 21, 22, 29, 30, 33, 37, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 48, 52, 56, 62, 63, 65, 79, 87, 90, 91, 93, 94, 97, 98, 100, 101, 114, 138, 150, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 167, 169, 170, 171, 173, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 184, 185, 186, 187, 190, 191, 192, 193, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 211, 214, 215, 216, 218, 221, 222, 223, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 239

Bumba meu boi 7, 103, 104, 105, 107, 108, 111, 113, 114

### C

Capital 4, 17, 20, 31, 61, 82, 118, 125, 126, 127, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 166, 167, 169, 170, 171, 180, 181, 190, 195, 202, 232, 234, 235

China 9, 62, 190, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 246

CNPIR 9, 213, 214, 216, 217, 219, 220, 221, 222, 228, 229, 230

Controle Social 7, 24, 27, 55, 58, 64, 67, 68, 70, 76, 77, 215

Coronavírus 7, 62, 63, 65, 115, 233, 239

Crimeia 9, 240, 241, 242, 246, 248, 249

Cuba 9, 134, 135, 138, 139, 141, 143, 144, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239

### D

Democracia 7, 9, 51, 52, 53, 65, 67, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 140, 143, 144, 145, 146, 147, 149, 152, 154, 156, 213, 214, 215, 219, 220, 221, 223, 224, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 233, 234, 235

Desenvolvimento 6, 8, 1, 2, 6, 9, 11, 13, 15, 20, 40, 42, 44, 45, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 64, 65, 66, 79, 80, 84, 85, 87, 89, 90, 91, 98, 103, 118, 128, 129, 130, 131, 144, 145, 146, 147, 150, 151, 153, 154, 155, 158, 159, 163, 169, 170, 177, 180, 181, 183, 196, 197, 200, 205, 207, 210, 211, 212, 217, 233, 234, 238, 246, 253

Desigualdades 7, 9, 20, 49, 57, 63, 115, 118, 168, 198, 199, 201, 202, 209, 232, 233, 236, 237

## E

Economia Solidária 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 69, 72, 76, 78

Educação do campo 35, 39, 40

Envelhecimento 8, 172, 173, 174, 175, 181, 191

Estado 7, 8, 1, 2, 3, 5, 8, 10, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 29, 31, 32, 33, 35, 37, 39, 43, 44, 47, 50, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 72, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 96, 97, 99, 117, 118, 124, 125, 126, 127, 129, 133, 136, 142, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 162, 166, 167, 173, 175, 180, 182, 183, 184, 185, 191, 194, 195, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 204, 205, 206, 208, 209, 211, 215, 221, 222, 224, 226, 227, 229, 235, 237, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 247, 248

## F

Famílias 8, 38, 84, 85, 87, 89, 96, 117, 173, 177, 178, 179, 180, 188, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212

## G

Gênero 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 37, 41, 42, 43, 44, 46, 49, 50, 52, 53, 72, 174, 245

Geografia Cultural 103, 104, 105, 107, 113, 114

Gestão Democrática 8, 54, 64, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 169, 170

Guerra Híbrida 9, 240, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249

## L

LGBTI 46, 48

Liberdade 7, 16, 18, 42, 45, 50, 128, 129, 134, 135, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 153, 154, 167, 168, 171, 198, 200, 202, 214, 216

Luta 6, 7, 5, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 50, 84, 87, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 151, 170, 209, 210, 213, 214, 216, 217, 219, 220, 221, 222, 225, 226, 227, 228, 229

## M

Maranhão 5, 7, 12, 45, 80, 92, 93, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 111, 113, 114, 167

Mobilização Política 7, 92, 93, 94

Movimentos Sociais 5, 6, 5, 11, 12, 13, 16, 18, 19, 20, 21, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 68, 69, 76, 77, 79, 87, 95, 96, 97, 99, 213, 215, 219, 222, 223, 224, 225, 227, 228, 229

Mulheres 6, 13, 18, 21, 25, 27, 29, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47,

48, 49, 50, 51, 52, 53, 72, 73, 104, 106, 126, 174, 176, 218, 219, 225

## **N**

Negócios 7, 115, 116, 117, 119, 120, 122, 123, 124, 125, 153, 183, 246

Neoliberalismo 150, 153, 154, 156, 159, 160

## **P**

Paisagens Culturais 7, 103, 104, 108, 113

Pandemia 7, 11, 55, 62, 63, 64, 66, 115, 116, 117, 118, 120, 122, 126, 172, 180

Participação Social 9, 5, 56, 213, 214, 215, 216, 217, 220, 223, 224, 226, 227, 228, 230

Patriarcado 23, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 46, 48, 50, 51

Piauí 5, 6, 7, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 72, 73, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 101, 172, 193, 202, 203

Planejamento 6, 8, 2, 6, 40, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 118, 124, 161, 162, 164, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 192, 217, 237

PNAS 8, 173, 177, 203, 204, 205, 207, 210, 211

Pobreza 8, 55, 57, 71, 76, 78, 95, 159, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 205, 206, 209, 223, 224, 244

Poder 2, 5, 14, 17, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 38, 40, 42, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 55, 57, 58, 59, 64, 67, 69, 70, 107, 118, 131, 132, 136, 145, 151, 154, 157, 162, 164, 165, 170, 174, 175, 215, 217, 226, 228, 230, 234, 235, 239, 242, 245

Política 2, 5, 6, 7, 8, 3, 5, 7, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 26, 28, 31, 36, 37, 38, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 69, 71, 72, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 87, 89, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 104, 108, 136, 137, 144, 146, 147, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 162, 163, 165, 166, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 176, 177, 179, 180, 185, 192, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 210, 211, 212, 215, 219, 220, 222, 223, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 234, 235, 238, 240, 243, 244, 247, 248, 249, 253

Políticas públicas 7, 1, 2, 7, 39, 40, 44, 46, 49, 51, 54, 55, 56, 57, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 77, 78, 79, 98, 99, 161, 163, 164, 165, 166, 167, 170, 171, 172, 173, 175, 177, 178, 188, 194, 198, 199, 200, 201, 203, 205, 211, 213, 214, 215, 216, 217, 221, 222, 228

Previdência 36, 117, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 191, 192, 205, 225

Proteção social 8, 150, 153, 159, 172, 173, 177, 178, 179, 180, 181, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212

## **Q**

Quilombolas 7, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102

## **R**

Recoopsol 6, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10

Reforma Agrária 7, 18, 36, 80, 81, 87, 89, 90, 91, 235, 237, 238

Representatividade 6, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 56, 119, 126

Rural 35, 40, 41, 45, 56, 65, 80, 81, 85, 86, 87, 90, 91, 92, 159, 167, 170

Rússia 240, 242, 243, 246, 248, 249

## **S**

Socialismo 50, 160, 232, 234, 236, 237, 238

## **T**

Território 1, 3, 4, 6, 8, 9, 24, 55, 56, 59, 60, 61, 64, 65, 66, 89, 95, 96, 101, 105, 116, 166, 169, 176, 178, 206, 210, 246, 249

Trabalho 5, 8, 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 20, 25, 36, 37, 41, 46, 63, 65, 67, 68, 81, 92, 93, 97, 100, 103, 104, 117, 118, 122, 123, 124, 126, 128, 129, 134, 136, 142, 146, 147, 150, 151, 152, 153, 159, 160, 172, 173, 174, 175, 177, 178, 181, 182, 183, 189, 190, 192, 195, 198, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 217, 223, 231, 232, 233, 236, 237

## **U**

Ucrânia 240, 241, 242, 243, 246, 247, 248, 249, 251

## **V**

Violação de direitos 173, 175, 176, 178, 179, 180, 194, 197, 200

Violência 8, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 42, 44, 50, 89, 111, 159, 172, 173, 175, 176, 178, 179, 180, 181, 198, 200, 201, 202, 221, 222, 226, 235, 243, 245, 249

# Ciência Política: Poder e Establishment 2

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br) 

[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br) 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

[www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br) 

# Ciência Política: Poder e Establishment 2

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br) 

[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br) 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

[www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br) 