

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
UNIPAMPA - CAMPUS SÃO BORJA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL**



ANAIS

1º SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO DO MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIPAMPA

Temática:

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM ESPAÇOS DE FRONTEIRA

REALIZAÇÃO



COMISSÃO CIENTÍFICA

Alex Sander Barcelos Retamoso
Anderson Lima
Angela Quintanilha Gomes
Anyela fraga zanella
Carlos Alberto Cardoso Perufo
Caroline Santos da Rosa
Carlos Ramirez Sosa
Cláudio Gabriel Soares Araújo
Cristina Peres Barboza Dias
Daniel Sarmento Pereira
Daniele Bonapace dos Santos Lencina
Darlene Cristina Colaço Chaves
Domingos Sávio Campos de Azevedo
Edson Paniagua
Fernanda Weirich
Flávio Bruno
Gilson Edo Alves Parodes
Graciele Dala Nora Gavião
Graciane Pedó Nunes
Jaqueline Carvalho Quadrado
José Luciano Gattiboni Vasques
Laureani Pazzini Silveira
Liliane Lencina dos Santos

Lisiani Guimarães Scalco
Luís André Padilha
Luis Hamilton Tarragô Pereira Júnior
Marcos Corrêa Kemmerich
María Salete Boing
Marina Sanches Wunsch
Mariano Pauluk
Muriel Pinto
Nei Saraiva da Fontoura Junior
Rafaela Wendler Blaschke
Rebecca Magalhães Brasileiro
Renice Madelaine de Andrade
Richelli Daiana Pinheiro
Ronaldo Colvero
Sandra Micheli Greff Menuzzi
Solange Berwig
Tiago Martins

APRESENTAÇÃO

Esta coletânea de textos é fruto do **1º Seminário de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA)**, que teve como temática **“Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional em Espaços de fronteira”**. Como objetivo geral o evento instigou a reflexão sobre o campo das políticas públicas com a comunidade interna e externa ao PPGPP, Articulação entre expertise acadêmica e profissional, constituição de Redes institucionais e Difusão do curso e democratização da pós-graduação nas áreas de fronteira do Brasil, Argentina e Uruguai. A partir da modalidade remota observou-se uma maior aproximação e articulação do evento e do PPGPP-UNIPAMPA com pesquisadores sulamericanos, de Programas de Pós-Graduação e Universidades de todas as regiões do Brasil, o que possibilitou a democratização e aproximação do Pós-Graduação via PPGPP-UNIPAMPA. O objetivo de reflexão do campo das Políticas públicas com a comunidade interna e externa do PPG foi cumprido pois o evento teve 300 inscrições de ouvintes, 50 trabalhos submetidos e apresentados por pesquisadores, Professores, Mestrandos e Doutorandos de todo o território brasileiro. Foram submetidos e realizados 7 cursos de formação. A programação do evento e suas ações como palestras, mesa-redonda, GT's e cursos de formação conseguiram proporcionar discussões e reflexões nos campos acadêmicos e profissionais. As redes institucionais foram articuladas através de participação da CAPES, Universidades da Argentina e Uruguai, Programas de Pós-Graduação da área de Ciência Política e Relações internacionais e áreas afins, assim como contou com a participação de pesquisadores de órgãos públicos municipais, estaduais e federais. A mesa de encerramento do evento denominada “Encontro das redes de pesquisa do Prata” selou esta integração suprainstitucional.

Prof. Dr. Muriel Pinto
Coordenador do PPG em Políticas Públicas da Unipampa (PPGPP-UNIPAMPA)

SUMÁRIO

GT 1 - POLÍTICAS AMBIENTAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	6
AQUÍFERO GUARANI: UM OLHAR NA GESTÃO PÚBLICA E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL EM SANTANA DO LIVRAMENTO	7
AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS ANIMAIS EM SITUAÇÃO DE ABANDONO	29
DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA ALIMENTAR: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	39
AS CIDADES E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL: PONDERAÇÃO SOBRE MOBILIDADE URBANA POR BICICLETA	50
DOCUMENTÁRIO AUDIOVISUAL E A ATIVIDADE CRIATIVA NA AGRICULTURA FAMILIAR EM SÃO BORJA - RS	60
SAÚDE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O SUS EM FOCO	71
GT 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS , DINÂMICAS DE FRONTEIRA E RELAÇÕES DE PODER (MIGRAÇÕES, RELAÇÕES TRANSNACIONAIS NO RIO URUGUAI)	82
A FERROVIA E SUA IMPORTÂNCIA PARA A FORMAÇÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE RESTINGA SÊCA-RS	83
ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA NO NÚCLEO DE PRÁTICAS JURÍDICAS DA FSST EM CORUMBÁ-MS COMO POSSIBILIDADE DE ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS AO MIGRANTE INTERNACIONAL	95
CONSIDERAÇÕES SOBRE A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA	107
O FEDERALISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: O PORTO INTERNACIONAL DE SÃO BORJA – O FIM DO COMÉRCIO FORMIGA E UMA PROPOSTA DE PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA LOCAL E GERAÇÃO DE RENDA	118
OS OUTSIDERS DO RIO URUGUAI: DESVIO E CONFLITOS EM UM RIO TRANSFRONTEIRIÇO	141
PROPOSTA DE BANCO DE DADOS PARA A CASA DO MIGRANTE NA FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA	151
REFLEXÕES ACERCA DO RELATIVISMO CULTURAL E AS COMUNIDADES TRADICIONAIS RIBEIRINHAS	160
GT 3 - POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS	170
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: O TRABALHO COLABORATIVO PARA O ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO	171
A PERCEPÇÃO DOS PROFESSORES SOBRE A EDUCAÇÃO INCLUSIVA COMO PRINCÍPIO NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS DE FORMAÇÃO PARA EDUCAÇÃO INCLUSIVA	181
APONTAMENTOS INICIAIS SOBRE O ACESSO À EDUCAÇÃO NO PERÍODO DA PANDEMIA DE COVID-19 EM UMA ESCOLA DE REGIÃO RURAL	188
EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA: BREVES APONTAMENTOS	201
EVASÃO E RETENÇÃO NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA: UM OLHAR PARA ÉTICA DOS DEVERES	212
INSTABILIDADE POLÍTICA E SEUS REFLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NA GUINÉ-BISSAU	222

PLATAFORMA CAROLINA BORI: A POLÍTICA DE ACESSO À EDUCAÇÃO E VALIDAÇÃO DE DIPLOMAS ESTRANGEIROS	232
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: PROGRAMAS DE INTEGRAÇÃO TECNOLÓGICA NA REDE PÚBLICA	242
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO HÍBRIDA DURANTE A PANDEMIA COVID 19	253
PROGRAMA RESIDÊNCIA PEDAGÓGICA NÚCLEO GEOGRAFIA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA - SÃO BORJA	263
GT 4 - GÊNERO, EDUCAÇÃO, VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E SEXUALIDADE	273
AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS TRANSEXUAIS: UMA ANÁLISE AO LAPSO TEMPORAL DE CRIAÇÃO DAS INICIATIVAS DE PROTEÇÃO AO GÊNERO	274
AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES: DEBATES SOBRE O FEMINICÍDIO DURANTE A COVID-19	283
REFLEXÕES ACERCA DE GÊNERO, CURRÍCULO E EDUCAÇÃO	296
O APROFUNDAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL	304
VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER EM SÃO BORJA/RS E A IMPORTÂNCIA DE ENGAJAR OS HOMENS E MENINOS EM SEU ENFRENTAMENTO	313
GT 6 - DIREITOS HUMANOS	322
DO CONHECIMENTO AO CONVENCIMENTO: PROCEDIMENTOS INICIAIS PARA A POLÍTICA PÚBLICA DO SÍTIO ARQUEOLÓGICO DE SÃO BORJA	323
NECESSIDADE DA PROTEÇÃO JURÍDICA AO TRABALHO HUMANO: UMA ANÁLISE SOBRE A TEORIA MATERIALISTA DO ESTADO DE JOACHIM HIRSCH	335
POR UMA NOVA HERMENÊUTICA DA CIDADANIA: DIREITOS HUMANOS E RECONHECIMENTO DE IDENTIDADES	346
GT 7 - PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL	357
A SUBVENÇÃO AO PRÊMIO DE SEGURO RURAL COMO FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO ATRAVÉS DO AGROEMPREENDEDORISMO	358
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR/AGROINDÚSTRIA E O DESENVOLVIMENTO	369
O DESENVOLVIMENTO LOCAL E OS PPAS (PLANOS PLURIANUAIS): UMA ANÁLISE DA CIDADE DE PONTA PORÃ NO PERÍODO DE 1998-2021	378
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL CONTEMPORÂNEO NA LEI N° 14.133/2021: ANÁLISE DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL	389
GT 11 – POLÍTICAS SOCIAIS E PROTEÇÃO SOCIAL NOS TERRITÓRIOS DE FRONTEIRA (DEMANDAS SOCIAIS, DIREITOS FUNDAMENTAIS E INCLUSÃO SOCIAL)	398
A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)	399
ANÁLISE DA REALIDADE SOCIOECONÔMICA DA ALDEIA AMAMBAI: POR UMA PROPOSTA ETNODESENVOLVIMENTISTA	411
ATUAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NAS EQUIPES VOLANTES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	421
INFÂNCIAS, JUVENTUDES E CONSELHOS TUTELARES: UM OLHAR DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 EM NOVO HAMBURGO	431

NA CORRIDA PELO DESENVOLVIMENTO TODOS PARTEM DO MESMO PONTO? REALIDADE SOCIAL DOS MUNICÍPIOS DE FRONTEIRA	441
NORMAS DE SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO A PARTIR DA REFORMA TRABALHISTA DE 2017	453
POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA	463
O IMPACTO DO PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA NOS ÍNDICES DE ACIDENTES E VIOLÊNCIA ENTRE ESTUDANTES	476
GT 13 – DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CULTURA POLÍTICA	487
ASPECTOS DA DEMOCRACIA: UM ESTUDO NA COMPREENSÃO DE JOSEPH SCHUMPETER E ROBERT DAHL	488
ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR, UMA CONQUISTA CIDADÃ	499
ÍNDICE DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA: INDICADOR COMPOSTO SELECIONADO PARA AVALIAÇÃO DE AGÊNCIA REGULADORA LOCAL	510
GT 14 - AGENDA E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	520
A UNIPAMPA NA METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL	521
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA	531
INOVAÇÃO NA QUALIFICAÇÃO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE: ESTUDO SOBRE A REDE BEM CUIDAR RS	543
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL	553



GT 1 - POLÍTICAS AMBIENTAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Coordenadores:

Prof. Dr. Alex Sander Barcelos Retamoso (UNIPAMPA)
Mestrando Gilson Edo Alves Parodes (PPGPP-UNIPAMPA)
Mestrando Carlos Alberto Cardoso Perufo (PPGPP-UNIPAMPA)
Mestrando Marcos Corrêa Kemmerich (PPGPP-UNIPAMPA)
Mestranda Graciane Pedó Nunes (PPGPP-UNIPAMPA)

AQUÍFERO GUARANI: UM OLHAR NA GESTÃO PÚBLICA E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL EM SANTANA DO LIVRAMENTO

Andrea Pereira Oliveira Ayres¹

Darlene Cristina Colaço Chaves²

Carmen Regina Dorneles Nogueira³

Resumo: O Aquífero Guarani é um grande reservatório de águas subterrâneas que se estende entre os territórios do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, ocupando área aproximada de 1,2 milhões de Km². A proposta desse trabalho é compreender a importância das águas subterrâneas do aquífero guarani para Santana do Livramento. E tem como objetivo geral analisar a importância das águas subterrâneas, do aquífero guarani, na cidade de Santana do Livramento, destacando as suas potências e fragilidades devido a ação antrópica. Com objetivos específicos: Caracterizar o aquífero guarani; identificar os usos da água do aquífero no município; destacar a importância socioeconômica das águas subterrâneas do guarani para Santana do livramento. E, finalmente, propor estratégias para o uso das águas visando sua conservação através do marco legal federal 14.026/2020. A pesquisa caracteriza-se por uma revisão de literatura sobre o Aquífero Guarani, análise documental, como artigos de educação ambiental, documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento e a lei federal 14.026/2020, com abordagem qualitativa para sondar o universo da pesquisa. O Aquífero Guarani, é uma das maiores reservas mundiais de água doce, encrustado em rochas debaixo da terra. Quanto aos resultados alcançados, observa-se que o aquífero corre sérios riscos de ser contaminado pela ausência de ações mais eficazes, como: a educação ambiental como ferramenta para conscientização da população e pela falta de legislações e fiscalizações que venham restringir certas atividades socioeconômicas em nossa cidade que levam a degradação e poluição do Aquífero Guarani.

Palavras-chaves: Águas Subterrâneas; Aquífero Guarani, Educação Ambiental.

INTRODUÇÃO

A proposta desse trabalho é compreender a importância das águas subterrâneas do Aquífero Guarani, para Santana do Livramento. Tem como objetivo geral analisar a importância das águas subterrâneas, do Aquífero Guarani, na cidade de Santana do Livramento, destacando as suas potencialidades e fragilidades devido à ação antrópica. Para os objetivos específicos: caracterizar o aquífero guarani; identificar como é usada a água do aquífero no município; destacar a

¹ Graduada em Geografia, pela Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, Campus Pólo Rosário do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil.. E-mail: andreaoliveira.aluno@unipampa.edu.br

² Mestranda do Programa de Pós Graduação Políticas Públicas. Universidade Federal do Pampa. UNIPAMPA São Borja-RS. E-mail: darlenechaves.aluno@unipampa.edu.br.

³ Professora adjunta da Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, Campus São Borja, Rio Grande do Sul, Brasil. Doutora em Geografia Humana (USP), Mestre Em Geografia Humana(USP), especialista em geografia humana (FIC), graduada em geografia. Email: carmennogueira@unipampa.edu.br.

importância socioeconômica das águas subterrâneas do guarani para Santana do Livramento. Finalmente, propor estratégias para o uso das águas visando sua conservação através do marco legal federal 14.026/2020.

A água é essencial para a nossa existência é um dos direitos fundamentais para todos os seres. Santana do Livramento em sua localização e geologia é presenteada pela natureza com o Aquífero Guarani, no qual proporciona aos cidadãos santanenses uma das melhores águas potáveis do mundo, o que se contrapõe com o retorno para com a natureza por contaminações ocasionadas por atividades humanas.

O aquífero é uma riqueza Natural em Santana do Livramento. Quase toda a sua população e mais da metade de Rivera, no Uruguai consomem água do Aquífero Guarani, e não precisam cavar muito para encontrá-la. Camponogara (2006), pág. 68, em relação a profundidade dos Poços constatou-se que varia de 0 a 140 m, o valor 0 de profundidade atribuída às nascentes ou fontes que aflora em superfície e as outras profundidades correspondem os demais poços tanto os tubulares como os escavados, todavia observa-se que estão vulneráveis à contaminação devido à falta de saneamento. Outro aspecto problemático é a utilização por dezenas de empresas do manancial, como os postos de combustíveis para lavagem de carros e as atividades econômicas e agropecuárias.

O Aquífero Guarani, uma das maiores reservas mundiais de água doce, encrustado em rochas debaixo da terra (DIONI,2009). Abrange quatro países latino-americanos, Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai (FRANCISCO,2022). Tratando – se de nossa realidade municipal, o aquífero corre sérios riscos de ser contaminado pela incapacidade dos gestores públicos, pelo mau uso da população e pela falta de legislações mais restritivas a certas atividades socioeconômicas em nossa cidade.

A fundamentação teórico-Metodológica da pesquisa embasa-se em (BARDIN, 2016, p.51), “com a análise documental que permite atingir o armazenamento sob forma variável e a facilitação do acesso ao máximo de informações”. Dentre as quais: os artigos sobre o Aquífero Guarani, educação ambiental, leis e documentos oficiais da prefeitura municipal de Santana do Livramento e Câmara de Vereadores da cidade. Aplicou-se a revisão de literatura sobre teorias que exploram a sustentabilidade conforme análise documental com abordagem qualitativa e foi

realizada pesquisa de campo com visitas ao local na área de recarga do Aquífero Guarani, registros documentais e fotográficos. Neste trabalho, assumiu-se como tema as águas subterrâneas do Aquífero Guarani e sua importância com todo o seu potencial para o município de Santana do Livramento, observando suas potencialidades e fragilidades pelo uso local e social. Ao pesquisar se a legislação atual a respeito é suficiente para garantir exploração sustentável sem riscos para o futuro da reserva e das futuras gerações.

CARACTERIZAÇÃO DO AQUÍFERO GUARANI NA CIDADE DE SANTANA DO LIVRAMENTO

Santana do Livramento situa-se a oeste do Rio grande do Sul, formando a região da campanha, se destaca por ser um dos municípios mais antigos do estado e o segundo maior município em extensão de terra. Está distante da capital do estado Porto Alegre 498 km, sua área total é de 62.681km². Possui uma população de 82464 pessoas, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE (IBGE, 2010). De acordo com o histórico oficial Municipal, os primeiros europeus que vieram para habitar o Rio Grande do Sul e nossa região foram os jesuítas espanhóis, habitando a região do Prata e contribuindo com a formação e povoamento de Sant'Ana do Livramento. A sua origem étnica é dos Índios Charruas e Minuanos; jesuítas espanhóis; portugueses e italianos. A economia de Santana do Livramento está estruturada na agricultura embasada na orizicultura, soja, a olivicultura, e a vitivinicultura, a pecuária de bovinos e ovinos, comércio e turismo. Pode-se destacar algumas agroindústrias familiares de processamento de carne (charque e embutidos) e de leite (queijos, bebidas lácteas e rapaduras). O relevo é suave ondulado, ocorrendo a presença de coxilhas, chamadas localmente de cerros, alternando com algumas áreas menos acidentadas. Segundo (REINERT et al, 2007, pag. 17 e 18), a toposseqüência típica da região da Campanha é comum nos municípios de Santana do Livramento, com o relevo suave e predomínio de basalto, a paisagem é composta por Neossolos Litólicos⁴ nas partes mais altas onde ocorre

⁴ Neossolos Litólicos são solos minerais, não hidromórficos, que possuem o mais baixo grau de desenvolvimento pedogenético. Por esta razão possui sequenciamento de horizontes muito simplificado, distribuído em pequenas profundidades.
<https://www.agricultura.pr.gov.br/node/23437#:~:text=Neossolos%20Lit%C3%B3licos%20s%C3%A3o>

menor penetração de água, e Vertissolos Ebônicos⁵ ou Chernossolos Ebônicos nas áreas planas ou abaciadas do relevo, para onde lixiviam 18 bases das áreas mais altas, formando solos escuros, ricos em cálcio e magnésio e com teores elevados de argilas expansivas.

Segundo Silverio e Riffel (2008 pág. 2 e 3):

Nos municípios de Santana do Livramento e Quaraí ocorrem rochas vulcânicas do Sistema Aquífero Serra Geral (SASG) localizado na borda da bacia sedimentar do Paraná no extremo Sudoeste do Estado do Rio Grande do Sul e afloramentos “janelas” de arenitos pertencentes à XV Congresso Brasileiro de Águas Subterrâneas, Formação Botucatu, que podem servir como áreas de recarga direta a partir das precipitações pluviométricas para o Sistema Aquífero Guarani (SAG).

O abastecimento da água do município e sob a responsabilidade do DAE (departamento de Água e esgoto), Santana do Livramento é drenados pelas águas da bacia hidrográfica do Rio Ibicuí, que por sua vez integram a Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai, de acordo com o Sistema Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul (SEMA, 2008); e por águas subterrâneas pertencentes ao Sistema Aquífero Guarani. Segundo o estudo de TEIXEIRA (2016), afirma que em Santana do Livramento a água é captada da unidade guará, uma das mais importantes do Sistema Aquífero Guarani, através de poços tubulares, com projetos de execução bem orientados. Conforme o Sistema de Informações de águas Subterrâneas o SIAGAS Santana do Livramento possui 513 poços registrados (SIAGAS/CRPM, 2022) e ativos. Segundo a Associação Brasileira de Águas Subterrâneas (ABAS), água subterrânea é toda a água que ocorre abaixo da superfície da Terra, preenchendo os poros ou vazios intergranulares das rochas sedimentares, ou as fraturas, falhas e fissuras das rochas compactas, e que sendo submetida a duas forças (de adesão e de gravidade) desempenha um papel essencial na manutenção da umidade do solo, do fluxo dos rios, lagos e brejos. As águas subterrâneas

[%20solos%20minerais.baixo%20grau%20de%20desenvolvimento%20pedogen%C3%A9tico.&text=Estas%20possibilidades%20sequenciais%20t%C3%AAm%20em,cm%20da%20superf%C3%ADcie%20do%20solo](#). Acessado dia 01 de fevereiro de 22 as 20 hs

⁵ Vertissolos Ebônicos São definidos pelo SiBCS (Embrapa, 2006) como solos minerais com horizonte diagnóstico vértico entre 25 e 100 cm de profundidade e teor de argila de, no mínimo, 30% nos primeiros 20 cm de profundidade e pequena variação textural ao longo do perfil, nunca suficiente para caracterizar um horizonte B textural.
https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/solos_tropicais/arvore/CONTAG01_18_2212200611543.html . Acessado dia 01 de fevereiro de 22, as 20 hs.

cumprem uma fase do ciclo hidrológico, uma vez que constituem uma parcela da água precipitada. Segundo Mendonça, (2019) publicou no site Educa mais Brasil:

O Aquífero Guarani consiste em um reservatório subterrâneo de água doce, sendo considerado o segundo maior do mundo. A maior parte dele, cerca de 70%, estende-se por estados brasileiros, como o Mato Grosso, Mato Grosso do sul, São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A outra parte está distribuída entre a Argentina, o Uruguai e o Paraguai. Ao todo, o Aquífero Guarani abrange uma área de aproximadamente 1,2 milhões de km², com volume estimado em 33.051 km³, o que corresponde a 33 trilhões de litros de água, segundo a ANA (Agência Nacional de Águas).

O USO DO AQUÍFERO GUARANI E SUA IMPORTÂNCIA PARA A COMUNIDADE

As Águas do Aquífero Guarani são de suma importância para o desenvolvimento econômico e social do município de Santana do Livramento que tem uma economia baseada no comércio, turismo, agricultura e pecuária, não possuindo nenhuma indústria de grande porte e, além disso, nos serve para recreação, além do consumo da população. Mas com a exploração desordenada do mesmo vem sendo fator de muita preocupação com as agressões que vem fragilizando a sua presa para anos vindouros. Santana do Livramento possui muitas nascentes, devido ao afloramento do aquífero somos agraciados com uma água potável de qualidade em nossas torneiras.

Figura 1: nascente que abastece o arroio Ibicuí da faxina



(foto: Andrea Ayres)

Figura 2: nascente que abastece o arroio da faxina "lundres"



(foto: Andrea Ayres)

Nas figuras 1 e 2 acima referem se há duas das inúmeras nascentes do município está irá abastecer o arroio Ibicuí da faxina, conhecido pelos populares

como “lundres”, mas que ao longo de seu curso receberá afluentes de outros arroios que cortam a área urbana com inclusão de dejetos de esgoto e lixo.

O principal uso da água é para saciar a sede dos humanos e dos animais, uso doméstico, nos hospitais, para recreação e agricultura. Sabemos que o turismo cresce na economia do município, o setor privado criou um parque de águas termais para fomentar o turismo santanense, que hoje perde para Rivera, no Uruguai, no qual os turistas são atraídos pelos free shops. O Parque é chamado Hamsterland, fora que as mesmas são utilizadas nas piscinas em clubes sociais da cidade.

Figura 3: Representação do Aquífero Guarani no mapa do Brasil.



(Foto: Wikipedia)

De acordo com a figura 3, o Aquífero Guarani está presente em quatro países: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. No Brasil, o Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso compartilham a água do Aquífero Guarani. Boscardin (2011, p. 145), A Bacia Sedimentar do Paraná⁶ constitui, sem dúvida, a mais importante província hidrogeológica do Brasil, com cerca de 45% das reservas de água subterrânea do

⁶ A bacia sedimentar do Paraná ocorre nos quatro Países da área de abrangência do Aquífero Guarani e é exatamente onde se localiza este aquífero.

território nacional, em função da sua aptidão em armazenar e liberar grandes quantidades de água e pelo fato de se encontrar nas proximidades das regiões relativamente mais povoadas e economicamente mais desenvolvidas do país, além de possuir o maior volume de água doce em subsuperfície, com reserva estimada de 50.400 km³ de água. Boscardin (2011, p. 146) afirma:

Muito mais importantes são as formações triássicas-jurássicas que se encontram separadas por um pacote basáltico de grande extensão lateral, formando um aquífero de dimensões continentais, o Guarani, composto pelas Formações Botucatu e Pirambóia, e que constitui um dos principais sistemas aquíferos dela.

A formação da serra geral (derrame lava solidificada) propicia uma cobertura basáltica ao Aquífero Guarani o que propicia seu afloramento. Na figura 4 temos a representação das áreas de confinamento e afloramento do Aquífero Guarani.

Figura 4: representação das áreas de confinamento e afloramento do Aquífero Guarani



Fonte: Scientific American

Ainda Dioni (2009) publicou no site extraclasse que “quase toda a população de Santana do Livramento (90 mil) e mais da metade da de Rivera (40 mil) consomem água do Guarani, e não precisa cavar muito para encontrá-la. Em alguns casos, as águas são surgentes, por isso estão vulneráveis à contaminação devido à falta de saneamento.” Mas também existem dezenas de empresas se utilizando do manancial, como 22 postos de combustíveis, sendo dois inativos, para lavagem de carros e as atividades econômicas baseadas na produção primária, como a criação de gado ovino e bovino, a lã, o couro, o cultivo da uva, milho, soja, arroz, agroindústrias. As águas provenientes do aquífero são utilizadas no município, e como já citado, a sua captação é feita pela autarquia municipal DAE - Departamento de Água e Esgoto, através do sistema tubular. Em visita ao Departamento de água e esgotos do DAE e conversando com a química responsável Alexandra Bravo do departamento a água coletada não passa por tratamento, somente recebe o acréscimo de cloro residual, devido a qualidade que possui. A Prefeitura municipal através da lei orgânica do município em seu capítulo II da ecologia, art. 162 a 169, (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO, 1990)

Art. 162. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: II - licenciar a localização, instalação e operação de atividades potencialmente poluidoras ou agressoras do meio ambiente, através do órgão municipal de meio ambiente.

Art. 163. As pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que exercerem atividades consideradas potencialmente poluidoras, são responsáveis pela coleta, tratamento e destinação final adequado dos resíduos e poluentes por elas gerados.

Art. 164. O Poder Público Municipal é obrigado a exigir a reconstituição do ambiente degradado, resultante da mineração, conforme dispões o § 2º, do Art. 225, da Constituição Federal.

Art. 165. O Poder Público, por si ou por seus concessionários, é obrigado a coletar, transportar, tratar e destinar adequadamente os resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana.

Art. 166. O Poder Público Municipal, por si ou por seus concessionários, é obrigado a tratar os esgotos domésticos por ele coletados.

Art. 167. Poderão ser criados, por lei, incentivos especiais para a preservação das áreas de interesse ecológico de propriedades privadas.

Art. 168. A arborização de parques e jardins, de vias públicas e de outros logradouros, dar-se-á, no mínimo, em sua metade, com a utilização de essências nativas, ecologicamente recomendadas.

Art. 169. Os efluentes das indústrias serão tratados na forma da lei.

A água do aquífero para Santana do Livramento é de suma importância, mas percebe-se que através de ação do intemperismo e da ação antrópica vem comprometendo a qualidade deste bem tão precioso. Em 2014, o jornal a “Plateia” fez uma publicação de Henrique Machado Baccio, (2014), alertando a população para a necessidade de termos um olhar mais atento as águas do guarani, através da proteção das nascentes e registrou o quanto a população é displicente. O DAE- Departamento de Água e Esgoto, o quanto autarquia não realizava nenhuma ação de proteção às mesmas e o DEMA- Departamento do meio ambiente estava articulando um projeto de educação ambiental perante as escolas rurais e estava mapeando as nascentes. O fator sustentabilidade passa a ser alienado aos cidadãos e ao poder público. Indo totalmente ao contrário da Lei orgânica do município, e das leis federais que servem para proteger uma riqueza que atualmente é finita e de vital importância para a sobrevivência dos seres vivos. Milena Ferreira Santos (2021) analisa o principal objetivo da Lei nº 14.026/2020 é universalizar e qualificar a prestação dos serviços do setor, constituindo como meta do Governo Federal alcançar a universalização até 2033, garantindo que 99% da população tenha acesso à água potável e 90% ao tratamento e coleta de esgoto, sendo que esta nova Lei pode ainda contribuir para revitalização das bacias hidrográficas, a conservação do meio ambiente e a redução de perdas de água, proporcionando mais qualidade de vida e saúde à população, aquecendo a economia e gerando mais empregos. Santana do Livramento está longe disso, não existe um sistema de tratamento de esgoto e ao reuso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva.

Figura 5: arroio Carolina, ponte de acesso ao bairro planalto



Fonte: Andrea Ayres

Figura 6: tubos de esgoto direto no arroio Carolina



Fonte: Andrea Ayres

Na figura 5 temos o arroio contaminado por dejetos e lixo, na ponte de acesso ao bairro planalto, na rua João A. Dias Ribeiro, na figura 6 também e no arroio Carolina, na ponte na rua Honorato Chaves na altura do número 159, os tubos de esgotos direcionado para o arroio e lixos são jogados no arroio.

Figura 7: Arroio maragato I



Fonte: Andrea Ayres

Figura 8: Arroio maragato II



Fonte: Andrea Ayres

Arroio maragatos, na figura 7 temos o arroio maragato acesso pela rua João Manoel, também o comprometimento da água, poluída e também lixos, na figura 8 na ponte da rua Saldanha da gama a água bem contaminada e lixos, nas duas áreas com a enorme de possibilidade de contaminar as águas de recarga do aquífero.

Existe a coleta de lixo onde os mesmos são levados a lixões, onde os chorumes do lixo são absorvidos pelo solo, não existindo a coleta seletiva de lixo. O Parque Imhoff trata os resíduos dos esgotos sanitários, mediante solicitação do cidadão e para tal há cobrança de taxas pela prestação do serviço conforme a Lei nº 7438, de 21 de dezembro de 2018, conforme os art.3º sobre aos serviços de água e art.4º sobre os serviços de esgoto. Devo acrescentar também o fator urbanização, onde ocorre um crescimento desordenado, sem nenhum planejamento urbano onde os esgotos correm a céu aberto, e através das chuvas são absorvidos pelo solo e chegando as recargas dos aquíferos. A vulnerabilidade do aquífero guarani é muito presente, o município é muito extenso, a água que bebemos é captada através de poços tubulares, mas não posso deixar de citar os poços de escavação, nas pequenas propriedades na área rural, que ficam fora do controle da autarquia e sem registro no Sistema de Informações de Águas Subterrâneas o SIAGAS e sem uma orientação técnica para ser escavado.

MARCO LEGAL PARA O SANEAMENTO BÁSICO: A LEI FEDERAL 14.026/2020

A contaminação do aquífero é um fator muito sério e deve ser tratado com extrema importância, ações antrópicas como a abertura de poços clandestinos sem uma avaliação técnica prévia e o descarte sanitário nos efluentes vem determinando agravantes.

Segundo Pedroso (2015, p. 68):

Como a cidade está localizada sobre várias micro bacias hidrográficas de pequeno e médio porte, com vários fundos de vale localizados em interiores de quarteirões edificados, há considerável quantidade de locais que sugerem situações de lançamentos clandestinos de esgotos sanitários nesses fundos de vale, o que é facilmente constatado pelo odor de esgotos emanado das —bocas de lobo situadas nesses locais.

Quando selecionei o Aquífero Guarani como objeto de referência para o estudo é pela importância que o mesmo possui para nossa cidade e para o restante dos países que são agraciados com estas águas subterrâneas em momentos surgentes ou em confinamento. Com a aprovação da Lei nº 14.026/2020 (BRASIL, 2020) que atualiza o marco legal do saneamento básico, a relação regulatória entre a ANA e o setor de saneamento atingirá um novo patamar, já que a Agência Nacional de Águas (ANA) e Saneamento Básico passará a editar normas de referência. Estas regras de caráter geral deverão ser levadas em consideração pelas agências reguladoras de saneamento infranacionais (municipais, intermunicipais, distrital e estaduais) em sua atuação regulatória. O ponto negativo é conseguir informações sobre a posição do poder público referente a sua posição em ações referente a execução da lei no município. Como citou Baccio 2014, a inércia de atitudes em prol da preservação do aquífero, atualmente continua a mesma situação, o poder público não tem nenhum programa de proteção de nossas nascentes e atribui ao DEMA- Departamento do Meio Ambiente explicações. A realidade é que a vulnerabilidade é um ato concreto e crescente e algo precisa ser feito.

Pedroso (2015, p. 69) ainda acrescenta “A ETE do Parque do Imhoff também fica sobrecarregada e desvia o excedente de esgoto doméstico, com vazão aumentada por ligações clandestinas de esgotos pluviais, diretamente para o Arroio Carolina, sem tratamento”. Além de dos esgotos domésticos temos mais agravantes para contaminação do aquífero, os postos de gasolina (possíveis vazamentos comprometem o lençol freático) que se distribuem pela zona urbana e os cemitérios (necrochorume), que ratificando são 4 atualmente. Existem formas de amenizarmos estes problemas que poderão futuramente comprometer a qualidade da água de Santana do Livramento? Sim existe, acredito que realizando pesquisas sobre a qualidade físico-química da água através da autarquia competente criar um laboratório específico para este controle da qualidade da água, modernizar a forma que é tratado os dejetos sanitários no município, fiscalizar a abertura de poços sem uma orientação técnica.

A EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA SUSTENTABILIDADE DO AQUÍFERO GUARANI-SANTANA DO LIVRAMENTO

A sustentabilidade é o caminho para Santana do livramento, e a consciência da necessidade da população e do poder público de um agir sustentável é primordial, a população mudando seus hábitos e o poder público executando as leis. Acredito que este é o caminho.

A água doce é o recurso natural fundamental para existência da vida, por isso é o mais explorado pelo homem por meio de suas ações de impacto antrópico. A qualidade e quantidade da água são aspectos dos mais importantes quando se fala em preservação ou conservação do Meio Ambiente. As práticas da Educação Ambiental podem ser orientadas para a resolução dos problemas relacionados à contaminação das águas onde vivemos, mediante a participação ativa e responsável das autoridades governamentais e da sociedade. (BOSQUETTE, 2014, p. 56).

Segundo Bosquette, (2014), em suas palavras “[...] Como professora, acredito que a educação é importante na formação da consciência ambiental, por ser um espaço social que facilita a compreensão do indivíduo na sua relação homem e natureza [...]”. Ainda (BOSQUETTE, 2014, p. 150). “A Educação ambiental começa na escola e a partir daí que o ser humano irá criar uma consciência sustentável e ver a necessidade real da preservação. Educação ambiental nas escolas deveria ser currículo desde as séries iniciais”.

A Educação Ambiental pode ser entendida como uma metodologia em conjunto, onde cada pessoa pode assumir e adquirir o papel de membro principal do processo de ensino/aprendizagem a ser desenvolvido, desde que cada pessoa ou grupo seja agente ativamente participativo na análise de cada um dos problemas ambientais diagnosticados e com isso buscando soluções, resultados e inclusive preparando outros cidadãos como agentes transformadores, por meio do desenvolvimento de habilidades e competências e pela formação de atitudes, através de uma conduta ética, condizentes ao exercício da cidadania. (ROOS; BECKER, 2012, p. 857).

Estrategicamente, o poder público, na representação da autarquia DAE – Departamento de Água e Esgoto, ou o DEMA, poderiam organizar-se em campanhas de uso sustentável na água. Estação de Tratamento de Esgoto Parque

Imhoff a ser atualizado com novas tecnologias, para que possam atingir um número maior da população.

Enfim a educação como dever ético é evidente em si. A ética na educação além de formar, também constrói o indivíduo, permitindo que o mesmo se compreenda como um membro da sociedade, assumindo, dessa forma, as responsabilidades que lhe cabem como cidadão. Por essa razão, acredita-se que uma educação com valores éticos pode contribuir para a melhoria da atual situação de crise socioambiental. (SOUZA, 2012, p. 106 e 107.)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa, assume como tema as águas subterrâneas do Aquífero Guarani, e procurei analisar a sua importância com todo o seu potencial para o município de Santana do Livramento de uma forma sustentável, utilizando-me de pesquisa documental (leis federais, estaduais e municipais, os decretos e normas técnicas, bem como a revisão de literaturas sobre o tema). Observam-se suas potencialidades e fragilidades no uso local. A proposta deste trabalho é compreender a importância das águas subterrâneas do aquífero guarani, para Santana do Livramento. O Aquífero Guarani é uma riqueza Natural no qual Santana do livramento é agraciada.

Fiz uma investigação através dos caminhos possíveis, documental e visitas aos órgãos públicos competentes, contato por e-mail, e nas nascentes e arroios que cortam a cidade, para suprir aos objetivos no qual tracei como meta, percebi que nos órgãos públicos para fornecimento de informações são muito restritos. No DAE Departamento de Água e Esgoto fui recebida pela engenheira química Alexandra Bravo no qual me informou que a água não sofre nenhum tratamento devido seu grau alto de potabilidade e que somente recebe pela autarquia o acréscimo de cloro residual, fora isso está apta para ser consumida.

Fora a ação antrópica que considero um fator altamente ameaçador à contaminação do aquífero, a falta de saneamento de esgoto também se equivale ao mesmo patamar de ameaça. Os dejetos de esgotos que são tratados provém de fossas assépticas recolhidos, em levadas um órgão o Estação de Tratamento de Esgoto Parque Imhoff, com uma tecnologia desatualizada que não atende a toda

população e os dejetos de esgotos urbanos vão diretamente aos arroios Carolina e maragato, fora que na zona rural em algumas propriedades as fossas são construídas sem nenhum acompanhamento técnico, de um cuidado maior com as nascentes. Sócio e economicamente o aquífero é essencial para todas as ações do município, para utilização doméstica (consumo humano e dos animais), para as pequenas indústrias, como vinícolas e agroindústrias, e para recreação nas piscinas particulares e dos clubes sociais, como exemplo o parque de águas termais do Hamsterland que tem por objetivo alavancar o turismo de Santana do Livramento que é tão dependente dos turistas que vem a nossa cidade vizinha Rivera, no Uruguai, em visita as free shops.

Ao sugerir estratégias para mudar o quadro atual, que tem uma séria probabilidade de agravar-se futuramente, primeiramente é acabar com este provincianismo que temos a melhor água do mundo, teremos sim se tivermos uma nova forma de agir a uma riqueza natural que habita o nosso subsolo. Como cidadãos, maior é a nossa responsabilidade no uso da água em nossas casas, mas como? Usando produtos biodegradáveis, para higienização pessoal, (banho e higienizar os dentes, etc.) usar o tempo realmente necessário e quando não estiver sendo necessário fechar a torneira ou chuveiro. Ao lavar nossas roupas, programar esta lavagem para usar a máquina com um número maior de peças possíveis e reutilizar esta água da máquina para lavar pisos e calçadas, separar nosso lixo, reaproveitando orgânico para fazer compostagem que será usada em nossas plantas. Enfim, são inúmeras atitudes que podemos colocar como hábitos em nossa casa que além de preservar o meio ambiente economicamente será viável com a diminuição da fatura de água. E perante o poder público temos que mudar nossa forma de agir, temos de ser agentes de transformação, pois existem leis federais, estaduais e municipais, como a Lei nº 14.026/2020 que atualiza o marco legal do saneamento básico que nos garante acesso ao saneamento básico e que eles protejam nossas riquezas naturais. As leis existem, mas como cidadãos devemos cobrar do executivo e legislativo de nosso município ações. Ao poder público de Santana do Livramento e suas autarquias e secretaria devem executar as Leis, criar um laboratório específico, um gabinete para este controle da qualidade da água, modernizar a forma que é tratado os dejetos sanitários no município, fiscalizar a abertura de poços sem uma orientação técnica, criar perante as escolas (municipais

ou estaduais) um programa de educação sócio ambiental, contínuo, onde ocorra a priorização da riqueza natural do nosso município e o quanto ele é importante para a nossa qualidade de vida e das nossas gerações futuras.

4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAS. **Associação brasileira de águas subterrâneas**. Disponível em: <https://www.abas.org/aguassubterraneasquesao/#:~:text=%C3%81gua%20subterr%C3%A2nea%20%C3%A9%20toda%20a,essencial%20na%20manuten%C3%A7%C3%A3o%20da%20umidade>. Acesso em: 20 de jan. 2022.

AMSTERLAND. [AMSTERLAND - Parque de Aguas Termiais de Santana do Livramento](#). Rua Robledo Braz Km, 5, Santana do Livramento - RS, 97578-838. Disponível em: <https://amsterland.com.br/complexo/>. Acesso em: 02 jan.2022.

BACCIO, Henrique M. **Aquífero Guarani: O que Sant'Ana do Livramento faz para preservar a sua Água?** Jornal a Plateia, 2014. Disponível em: <https://issuu.com/jornalplateialivramento/docs/20141206>. Acesso em: 05 jan.2022.

BARDIN, Laurence, **Análise de conteúdo : Retórica**808, São Paulo, Edições 70, 2016. Disponível em: [Análise de Conteúdo - BARDIN PDF | PDF | Science | Sociologia \(scribd.com\)](#). Acesso em: 20 fev.2022.

BRASIL. **LEI Nº 14.026/2020**. Novo Marco Legal Saneamento Básico. Disponível em: [Novo Marco Legal do Saneamento — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](#). Acesso em: 30 de jan. 2022.

[BRASIL. LEI Nº 7438 DE 21 DE DEZEMBRO DE 2018](#). Regulamenta a Cobrança de Tarifas para o Departamento de Água e Esgotos, conforme Lei Federal Nº [11.445](#) de 05 de janeiro de 2007 e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santanadolivramento/leiordinaria/2018/743/7438/>

[ei-ordinaria-n-7438-2018-regulamenta-a-cobranca-de-tarifas-para-o-departamento-d-e-agua-e-esgotos-conforme-lei-federal-n-11445-de-05-de-janeiro-de-2007-e-da-outras-providencias](#). Acesso em: 01 de fev.de 2022.

BOSCARDIN, Nadia Rita. BORGHETTI, José Roberto. ROSA, Ernani Francisco. **A integração das águas: revelando o verdadeiro aquífero Guarani**. Curitiba: Edição da Autora, 2011. 276p.: il. Disponível em: <http://isarm-americas.org/files/Bibliografia%20Guarani/Bibliografia%20Guarani/Catalogados/integracaodasaguas.pdf>. Acesso em: 15 dez.2021.

BOSQUETTE, Cátia. **Educação ambiental: um estudo sobre estratégias metodológicas relacionadas à água junto a professores da educação básica de Lages (SC), Lages (SC), 2014.** Disponível em: https://rgsgsc.files.wordpress.com/2019/11/educac387c383o-ambiental_-um-estudo-sobre-estratc389gias-metodolc393gicas-relacionadas-c380-c381gua-junto-a-professores-da-educac387c383o-bc381sica-lages-sc.pdf. Acesso em: 12 jan.2022.

CAMPONOGARA, Isabel. **Vulnerabilidade natural do Sistema Aquífero Guarani, em Santana do Livramento, RS, com uso de geotecnologias**. Santa Maria. 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/9603/ISABELCAMPONOGARA.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 fev. 2022.

DIONI, Cleber. **Estudo aponta riscos de poluição e de redução do aquífero guarani.** Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/ambiente/2009/03/estudo-apontariscosdepoluicaoedereducaodoaquiferguarani/#:~:text=Guarani%20%2D%20Extra%20Classe,Estudo%20aponta%20riscos%20de%20polui%C3%A7%C3%A3o%20e%20de%20redu%C3%A7%C3%A3o%20do%20Aqu%C3%ADfero,s%C3%A9rios%20riscos%20de%20ser%20contaminado>. Acesso em: 20 jan. 2022.

FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. "**Aquífero Guarani**"; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/aquifero-guarani.htm>. Acesso em 08 jan. 2022.

IBGE - **CENSO 2010**. Disponível em: [IBGE | Cidades@ | Rio Grande do Sul | Sant'ana do Livramento | Panorama](#) Acesso em: 15 jan. 2022.

MENDONÇA, Camila. **Reservatório subterrâneo de água doce**. Site educa mais Brasil, junho de 2019. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/geografia/aquifero-guarani>. Acesso em: 20 jan. 2022.

PREFEITURA DE SANTANA DO LIVRAMENTO. **LEI ORGANICA DO MUNICIPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO**, 1990 - Câmara Municipal de Santana do Livramento. <https://www.santanadolivramento.rs.leg.br/institucional/lei-organica/lei-organicamunicipal#:~:text=Constituem%20objetivos%20fundamentais%20do%20Munic%C3%ADpio,e%20reduzir%20as%20desigualdades%20sociais>. Acesso em: 01 jan. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO. **Histórico**. Disponível em: <http://www.sdolivramento.com.br/cidade/> acesso em: 29 de jan. 2022.

PEDROSO, Claudio Ribeiro. **MANAGEMENT EVALUATION OF THE SEWAGE SYSTEM IN SANTANA DO LIVRAMENTO - RS**. 2015. 185 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFSM_eadc0595da3af56636365dfe1bf021bc. Acesso em: 10 jan. 2022.

PUCCI, Patrícia dos Santos. LIMA, Lucia Ceccato de. BOSQUETTE Cátia. **PERCEPÇÃO AMBIENTAL DOS PROFESSORES E PAIS DE ALUNOS DE UM**

CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL EM ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO AQUÍFERO GUARANI (LAGES - SC), LAGES, SC, 2014. X ANPED SUL. Disponível em: <https://rgsgsc.files.wordpress.com/2019/11/percepc3a7c3a3o-ambiental.pdf>. Acesso em: 12 jan.2022.

REINERT, José D. **Principais Solos da Depressão Central e Campanha do Rio Grande do Sul: guia de excursão** - por Dalvan José Reinert ... [et al.] 2ed. – Santa Maria: Departamento de Solos - UFSM, 2007. Disponível em: http://www.fiscadosolo.ccr.ufsm.quoos.com.br/downloads/Disciplinas/FundCiSolo/Guia_excursao_fundamentos_3edv3.pdf. Acesso em: 15 jan.2022.

ROOS, Alana; BECKER, Elsbeth Leia Spode. Educação Ambiental e Sustentabilidade. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**. REGET/UFSM. v. 5, p.857-866, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reget/article/view/4259/3035>. Acesso em: 13 abr. 2022.

SANTOS, Milena Ferreira, **A análise do impacto regulatório no novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020)**. Disponível em: <https://confiatta.com.br/blog-noticia/a-an%C3%A1lise-do-impacto-regulat%C3%B3rio-no-novo-marco-legal-do-saneamento-b%C3%A1sico#:~:text=Sabemos%20que%20o%20principal%20objetivo,esgoto%2C%20sendo%20que%20esta%20nova>. Acesso em: 06 de jan. de 2022.

SEMA, 2008. Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/bacias-hidrograficas>. Acesso em: 22 jan.2022.

SIAGAS- Sistema de Informações de águas Subterrâneas. Disponível em: [CPRM - Serviço Geológico do Brasil](#)- Acesso em: 26 de jan. de 2022.

SILVA, José Luiz Silvério da. RIFFEL, Eduardo Samuel. SANTOS, Eliane Ferreira dos. Análise de águas subterrâneas na bacia hidrográfica do rio Quaraí- Rio Grande

do Sul. **Revista Aguas Subterrâneas**. V. 22, p. 1-19, 2008. Disponível em: <https://aguassubterraneas.abas.org/asubterraneas/article/view/23324/15415>. Acesso em 13 abr. 2022.

TEIXEIRA. Guilherme Vargas. **Estudo da Hidrogeoquímica das Aguas Subterrâneas dos aquíferos juro cretáceos do oeste do RGS**, 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/133636/000985516.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 jan. 2022.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS ANIMAIS EM SITUAÇÃO DE ABANDONO

Graciane Pedó Nunes⁷

RESUMO: A presente revisão bibliográfica pretende abordar as possíveis políticas públicas para animais em situação de rua. O presente trabalho versa sobre as políticas públicas para animais em situação de rua nas municipalidades. Para alcançar o objetivo do estudo em tela, utiliza-se o método bibliográfico, sendo a investigação caracterizada como uma pesquisa exploratória. No presente trabalho pretendeu-se a utilização dos artigos mais citados nos trabalhos que restaram publicados de 2012 a 2021, com a referida temática nas plataformas Scielo e Dimensions.

PALAVRAS - CHAVE: Animais; Políticas Públicas; Direitos; Posse responsável.

INTRODUÇÃO

A convivência entre os seres humanos e os animais acontece desde a pré-história, quando o homem começou a domesticá-los; desde então o vínculo entre ambos só aumentou (RIBEIRO, SILVA, 2018). Dessa forma, criou-se um vínculo entre o homem e alguns animais, sendo estes considerados atualmente integrantes do novo modelo familiar. A legislação exige que os tutores tenham um cuidado especial com os seus animais de estimação, consubstanciada em uma guarda responsável, já que tais seres vivos precisam da intervenção humana para ter as suas necessidades e direitos atendidos (JORGE *et al.*, 2018).

Nesse sentido, sabe-se que não existem diferenças fundamentais entre o homem e os animais nas suas faculdades mentais; os animais, assim como os homens, demonstram sentir prazer, dor, felicidade e sofrimento. Nesse contexto, existem diversas correntes doutrinárias, tanto das áreas biológicas, quanto das áreas das ciências humanas, que afirmam que os animais possuem capacidades cognitivas e sensoriais, porquanto inseridos no contexto de patrimônio ambiental (ANDRADE, SANTOS, 2019).

Com efeito, devido à grande procura por animais de estimação, também ocorre o fenômeno da superpopulação de animais abandonados nas ruas, visto que muitas pessoas são irresponsáveis e abandonam seus animais, o que, também,

⁷ Mestranda do Programa de Pós Graduação Políticas Públicas. Universidade Federal do Pampa. UNIPAMPA São Borja-RS. Bacharela em Direito pelas Faculdades Integradas Machado de Assis. E-mail: gracianenunes.aluno@unipampa.edu.br

ocasiona a disseminação de doenças, agressões por mordedura e maus tratos, revelando grande preocupação em relação à saúde pública (JORGE *et al.*, 2018).

A presente revisão bibliográfica pretende abordar as possíveis políticas públicas para solucionar o problema público acerca dos animais em situação de abandono nas ruas dos Municípios. Para alcançar o objetivo do estudo em tela, utiliza-se o método bibliográfico, sendo a investigação caracterizada como uma pesquisa exploratória.

REVISÃO DE LITERATURA

A presença de animais domésticos cresceu na mesma proporção que os animais em situação de abandono. Tais animais, conceitualmente, são aqueles que não possuem responsáveis e que vivem pelas ruas das cidades. Muitos dos Municípios brasileiros enfrentam problemas envolvendo animais em situação de abandono. A necessidade de controle da população de cães e gatos abandonados nas ruas justifica-se pelo fato de que esses animais trazem e sofrem uma série de problemas, incluindo-se aí questões do cunho da saúde coletiva, de problemas ambientais e de maus-tratos (ANDRADE, SANTOS, 2019).

Dessa forma, a proteção dos animais e do meio ambiente é um fenômeno a ser debatido pelos agentes sociais e pelo Estado, porquanto encontra intersecção com outros temas de envergadura socioambiental. Os cães, gatos, entre outros, assim como os demais animais, fazem parte do meio ambiente e merecem proteção e atenção da sociedade. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizou, em 2013, a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS 2013) e apontou que 44,3% dos domicílios do país possuíam pelo menos um cachorro. Desse modo, a população de cachorros em domicílios brasileiros era de 52,2 milhões na época da pesquisa (ANDRADE, SANTOS, 2019).

Devido às diversas lutas em prol da causa animal, alguns decretos e leis foram criados a fim de consolidar medidas que pudessem ser cumpridas para a efetivação de direitos dos animais. A própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, no inciso VII, diz que cabe ao poder público proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica,

provoquem a extinção de espécies e submetam os animais a crueldade (ANDRADE, SANTOS, 2019).

Nessa perspectiva, entre as normativas existentes tem-se a Declaração Universal dos Direitos dos Animais, que, em 1978, foi proclamada e publicizada pela UNESCO, com a finalidade de estabelecer parâmetros jurídicos internacionais no que diz respeito à proteção dos animais. Esse documento é composto por 14 artigos, reconhecendo que todos os animais são iguais e possuem direitos, principalmente a vida e a dignidade. Ressalta-se ainda a importância de todos os seres para que exista harmonia entre o meio ambiente e os seres humanos (JORGE *et. al.*, 2018).

Aliando-se a isso, elucida-se que a defesa do meio ambiente configura-se, notadamente, como competência comum imbuída a todos os entes federados, em decorrência da relevância desse bem jurídico de essencialidade transindividual. Repisa-se que o texto constitucional aborda uma forma de cooperação dos entes federativos para promover e realizar as tarefas insculpidas na Constituição, com o condão de observar as leis já publicadas e em vigência e executar, ademais, as políticas públicas ambientais formuladas pelo Estado. O Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou que o Poder Judiciário pode implantar políticas públicas por se tratar de garantia fundamental. Cita-se, por exemplo, o artigo 13, inciso I, da CF/88 para afirmar que é de competência do município a guarda de animais domésticos abandonados (ANDRADE, SANTOS, 2019).

Portanto, devido à responsabilidade do Estado, que, nesse caso, é objetiva, como leciona o artigo 37, §6º da Constituição Federal, todas as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado que prestam serviços públicos respondem pelos danos causados a terceiros. Tanto a Constituição Federal, como a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), com fundamento na teoria do risco integral, que pressupõe uma responsabilidade ampla, consigna que a responsabilidade civil do Estado pelo dano ambiental é extracontratual, solidária e objetiva. O município é responsável pelas condutas praticadas pelos seus representantes e, em casos de animais abandonados nas ruas, o município tem o dever de guardá-los e protegê-los, pois pode vir a sofrer as sanções caso não atue de forma a proteger e prestar auxílio aos animais abandonados (ANDRADE, SANTOS, 2019).

Segundo a OMS (Organização Mundial da Saúde), por algum tempo houve a eliminação de animais por meio da eutanásia pelo Poder Público em muitos locais. Acreditava-se que, controlando a reprodução destes animais, conseguiria-se a guarda responsável por parte da população e o almejado controle da densidade populacional. A medida não resultou na redução considerável na densidade populacional, dessa forma, restou substituída pela esterilização em massas dos cães e gatos, que é uma das medidas mais usuais atualmente. Ainda, segundo a Sociedade Mundial de Proteção Animal (2017), estima-se que 75% dos cães no mundo vivem abandonados nas ruas (CASTELO, REZENDE, ALMEIDA, 2021).

Nessa seara, as parcerias público-privadas podem ser a solução com menor custo para os governos, porquanto podem resultar em maior eficiência, visto que beneficia um número maior de pessoas. Ainda, os recursos empregados para a consolidação de políticas públicas podem ser procedentes do Fundo Municipal do Meio Ambiente, podendo ser aplicados em cirurgias, microchips e em campanhas para a guarda responsável. A parceria entre os atores sociais pode levar a políticas públicas que tratam também do destino e controle de animais domésticos (CASTELO, REZENDE, ALMEIDA, 2021). Acerca da problemática:

A fim de monitorar os riscos à saúde pública e ao meio ambiente é necessária a participação ativa de diferentes órgãos do poder público e de segmentos sociais. A intersecção com as diversas áreas de conhecimento permite desenvolver avaliações precisas que identifiquem os fatores de risco, suas causas e os métodos a serem implantados para restabelecer padrões e restaurar danos constatados. A comunidade deve participar do estabelecimento das prioridades identificadas, por serem de interesse geral, e do planejamento das ações, oferecendo alternativas para a inserção de métodos novos de trabalho, apoiados em programas educativos permanentes de manejo e manutenção de animais no meio ambiente (LEAL, 2021, p. 24).

Desde 2017, a OMS tem alertado quanto às consequências que os animais domésticos podem trazer à vida em sociedade. É necessário pensar em legislações, fiscalização e recursos necessários para o convívio saudável entre animais e humanos nas cidades. Além de esterilizações, outros investimentos podem ser realizados, como a implantação de microchips no controle e coleta de informações. Tal estratégia tem o intuito de coletar informações de seus tutores para coibir o abandono. Segundo a ABRACHIP (2017), no Brasil existem 132,4 milhões de

animais domésticos que receberam chips. Os dados coletados revelaram a existência de 323,134 mil animais. Acredita-se que existam aproximadamente 90 milhões de animais abandonados no Brasil, entre cães e gatos (CASTELO, REZENDE, ALMEIDA, 2021).

Verifica-se que políticas públicas voltadas à saúde humana e ao bem-estar animal não são prioridade do Estado em todas as esferas de governo, principalmente em âmbito Municipal. Tanto é que, para elaborar uma política pública, é necessário definir quem decide qual a política pública, quando implementá-la, que consequências existirão e para quem será feita (CASTELO, REZENDE, ALMEIDA, 2021). Nesse sentido:

[...] As políticas públicas surgem nos Estados Unidos como área de conhecimento e disciplina acadêmica, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos, diferenciando-se da tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que estavam concentradas na análise do Estado e suas instituições. Assim, na Europa, a área de política pública começa como um desdobramento de trabalhos baseados em teorias sobre o papel do Estado e do governo, produtor, por excelência, de políticas públicas (FROTA, JUSTEN, 2017, p. 2).

As políticas públicas refletem na economia e fundamentam as relações entre Estado, política, economia e sociedade, bem como é o campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação, propõe análises e mudanças. A elaboração de políticas públicas são ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2005). Com efeito, os ciclos constituem-se das seguintes etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, execução e avaliação (FROTA, JUSTEN apud SOUZA, 2017).

Algumas políticas públicas que podem ser adotadas pelos Municípios acerca dos animais em situação de vulnerabilidade são: a busca pela conscientização da população acerca da responsabilidade da guarda dos animais por meio de campanhas; a instituição de um sistema de cadastramento de animais no município; a fomentação de ações para a adoção responsável de animais abandonados; as instituições de mecanismos de coerção e de fiscalização das ações dos cidadãos em relação aos seus animais, através de arcabouço legal específico e ou fazendo-se cumprir a legislação sobre o tema; o estabelecimento de critérios para a

comercialização e o trânsito de animais na cidade em ações planejadas com a iniciativa privada; a elaboração e desenvolvimento de projetos de investigação em parceria com instituições de ensino, pesquisa e de proteção aos animais para a busca de alternativas ao controle populacional da fauna na cidade, entre outros (GARCIA, CALDERÓN, FERREIRA, 2012).

Para lidar com essa situação, são necessárias diversas estratégias, inclusive com abordagem que facilite a capacitação da comunidade e objetive as mudanças na situação dos cidadãos que exigem por mudanças. O desenvolvimento de estratégias de trabalho participativas e intersetoriais é de fundamental importância para a promoção da responsabilidade social da comunidade pelo controle das populações animais (GARCÍA, CALDERÓN, FERREIRA, 2012).

Desse modo, verifica-se que é responsabilidade do poder público desenvolver campanhas educativas acerca da compra ou adoção de animais, cadastro público dos animais com informações individuais de cada animal, campanha de esterilização abrangente estipulando baixo preço ou até mesmo, quando puder, de forma gratuita para as pessoas de baixa renda, com a integração das três esferas do poder Público e o que é estabelecido pelo SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente) (ANDRADE, SANTOS, 2019).

Assim, a gestão ambiental descentralizada em nível local é importante para ampliação da participação popular na tomada de decisão do gestor público. São nos Municípios que as autoridades estão mais próximas da população, dos problemas cotidianos da população, o que otimiza a participação da sociedade e a solução dos problemas públicos ambientais. O Sistema Municipal de Meio Ambiente- SISMUMA- integrante do Sistema Nacional e Estadual de Meio Ambiente- SISNAMA e SISEMA- é o conjunto de órgãos e entidades responsáveis pela preservação, conservação, proteção, defesa, melhoria, recuperação e controle do meio ambiente e uso adequado dos recursos ambientais do Município (ÁVILA, MALHEIROS, 2012).

A criação de um Sistema Municipal de Meio Ambiente, a criação de normas e órgãos ambientais municipais, o Conselho e um Fundo Municipal de Meio Ambiente são muito importantes para que o desenvolvimento de políticas ambientais sejam efetivas. A demanda ambiental precisa de apoio político e social de vários órgãos públicos e autoridades públicas, para que seja possível a concretização das políticas ambientais no âmbito Municipal, envolvendo, dessa forma, diretamente o Gabinete

do Prefeito, as diversas Secretarias e Órgãos Municipais, a Câmara Municipal, os juízes, promotores, delegados e lideranças ambientais e da sociedade civil (ÁVILA, MALHEIROS, 2012).

Nesse sentido, deve-se reconhecer a interação entre as questões ambientais e as diversas políticas públicas urbanas e rurais e, desta forma, avançar na introdução da variável ambiental nos sistemas locais de planejamento e na execução de políticas de desenvolvimento do Município, construindo mecanismos que levem à sustentabilidade, o que pode ser feito no contexto do Sistema Municipal de Meio Ambiente. É essencial que a dimensão ambiental, dada sua complexidade, permeia os diversos setores da administração municipal, evitando uma visão fragmentada e setorializada do assunto. Ainda, para se ampliar a eficácia de políticas, especialmente no contexto da sustentabilidade, os esforços devem ser direcionados à capacitação institucional voltada ao fortalecimento da avaliação e abordagem de questões cruciais, como aquelas relacionadas a escolhas entre políticas alternativas e a modalidades de implementação entre as opções de desenvolvimento, baseadas no entendimento das potencialidades e limitações do meio ambiente (ÁVILA, MALHEIROS, 2012).

O Fundo Municipal do Meio Ambiente é responsável pela captação e pelo gerenciamento dos recursos financeiros alocados para o meio ambiente nos Municípios, e tem como objetivo financiar planos, programas, projetos e ações de iniciativas públicas e privadas, uso racional e sustentável dos recursos naturais, controle, fiscalização, defesa e recuperação do meio ambiente e a educação ambiental. O fundo precisa ser criado por legislação específica, de forma a permitir melhor gerenciamento da arrecadação obtida com a aplicação da legislação ambiental, tais como dotação orçamentária específica, valores arrecadados através de instrumentos econômicos, de multas aplicadas, da cobrança de taxas pelo licenciamento ambiental e saldos resultantes de contribuições, convênios e doações, ou proveniente de contratos com instituições e fundos, sejam privados, estaduais, federais e internacionais, e de outros recursos que, pela sua natureza, possam ser destinados a esse fim (ÁVILA, MALHEIROS, 2012).

Dessa forma, faz-se necessário que o Município tenha envolvimento na temática ambiental para que possa enfrentar todos os conflitos oriundos da tomada de decisão a respeito de um tema tão abrangente e complexo como a seara

ambiental. Ainda, é importante capacitar os servidores para enfrentar o problema, sendo essencial para a devida consecução das tarefas e dos objetivos propostos pelo ente municipal na área ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho abordou os aspectos que vêm à baila com a problemática acerca dos animais em situação de rua na atualidade. O fenômeno tem referencial bibliográfico no país, bem como mundialmente, visto que o abandono de animais é um problema atual devido à urbanização das cidades. Desde que o homem passou a compartilhar o espaço doméstico com animais ocorreu, também, o abandono desses animais por parte dos seres humanos, que pelos mais diversos motivos praticam tamanha crueldade.

É importante que o poder público crie políticas públicas para prevenir o problema, além de estabelecer providências de ordem prática para resolver a problemática. A conscientização da sociedade, por meio de palestras educativas nas escolas, bem como da sociedade em geral nos meios de comunicação, acerca das consequências da adoção, compra e abandono de animais, tanto de ordem penal, quanto de saúde pública, são imprescindíveis para a dissolução do problema público em tela.

Desse modo, faz-se preponderante a instituição de políticas públicas que visem conscientizar a comunidade acerca do abandono de animais, com a edição de lei municipal para regulamentar esse tema e para a criação de canil e gatil Municipal, a fim de retirar os animais da situação de risco e abandono. Além disso, o poder público deve manejar providências para criar e manter comedouros e bebedouros espalhados pela cidade para que os animais em situações de rua possam se alimentar, incluindo a possibilidade de firmar convênios com clínicas veterinárias e médicos veterinários. Além disso, deve-se efetivar a promoção de campanhas de controle populacional através de esterilização para pessoas de baixa renda, bem como campanhas que tenham como objetivo a educação ambiental nas escolas e nos meios de comunicação local para a população em geral.

A própria Constituição Federal refere que se deve construir um saber ambiental voltado para os valores éticos no convívio com o meio ambiente, de modo

que os seres humanos são responsáveis pelos danos ambientais. Ainda, é muito importante que o tema seja discutido no ensino básico para que as crianças e os jovens criem consciência ambiental desde a tenra idade.

A partir de todo o exposto, elucida-se que o Estado Democrático de Direito deve ser protetor dos bens jurídicos ambientais e garantir o direito ao meio ambiente equilibrado e saudável às hodiernas e próximas gerações. As normas constitucionais estabelecidas na Carta Política, que se consubstanciam em princípios estruturantes de um Estado de Direito Ambiental, reconhecidas nacional e internacionalmente, podem ocasionar uma concretização particularmente centrada nos critérios de ponderação e de otimização dos interesses ambientais e ecológicos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adrielli dos Santos Oliveira. SANTOS, Aline Passos. **A Responsabilidade Civil Do Município De Santo Antônio De Jesus-Ba Em Relação Aos Animais Domésticos Abandonados**. Textura, Governador Mangabeira-BA, v. 13, n. 21, p. 015-028, jan - jun, 2019.

ÁVILA, Rafael Doñate; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. **O Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil: avanços e desafios**. Saúde e Sociedade, São Paulo -SP, v. 21, p. 33-47, 2012.

CASTELO, Beatriz Alcantara, REZENDE, Denis Alcides; ALMEIDA, Giovana Goretti Feijó de. **Gestão do controle de cães e cidade digital estratégica: caso de Curitiba**. COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional - Faccat - Taquara/RS - v. 18, n. 1, jan./mar. 2021; p. 31-50.

FROTA, Mariângela Brum; JUSTEN, Andréia Fröhlich. **Planejamento e Políticas Públicas: Apontamentos sobre as limitações em países em desenvolvimento**. VIII Simpósio Iberoamericano em Comércio Internacional, Desenvolvimento e Integração Regional. 2017.

GARCIA, Rita de Cassia Maria; CALDERÓN, Néstor; FERREIRA, Fernando. **Consolidação de Diretrizes Internacionais de manejo de populações caninas em áreas urbanas e propostas de indicadores para seu gerenciamento.** Revista *Panam Salud Pública*. n. 32, p. 140-144, 2012.

JORGE, Sheila Souza; BARBOSA, Maria José Baptista; WOSIACKI, Sheila Rezler; FERRANTE, Marcos. **Guarda Responsável De Animais: Conceitos, Ações e Políticas Públicas.** Enciclopédia Biosfera, Centro Científico Conhecer - Goiânia, v. 15, n. 28, p. 578-594.

JÚNIOR, José Celso Cardoso. **Planejamento Governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil.** Editora Quanta, São Paulo -SP, 2020.

LEAL, Janaina De Fatima Rodrigues. **Parceria da Gestão Pública e do Terceiro Setor nas Políticas Públicas de Proteção Animal.** Administração Contemporânea, Ponta Grossa-PR, v. 4, p. 19-31, 2021.

RIBEIRO, Thalessa dos Santos; SILVA, Camila Vieira da. **Aspectos relacionados ao abandono de animais domésticos no Brasil.** In: CONGRESSO MULTIDISCIPLINAR. 2018. Anais eletrônicos...2018. Disponível em <http://www.fap.com.br/anais/congresso-multidisciplinar-2018/comunicacao-oral/021.pdf>. Acesso em 01 set. 2021.

DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA ALIMENTAR: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Analice Pereira da Silva⁸
Eliana Lamberti⁹

Resumo: O presente trabalho investigativo tem por objetivo apreender a questão da segurança alimentar enquanto nova e velha problemática do desenvolvimento. De forma específica, pretende-se discutir os fundamentos de inspiração filosófica do Direito e analisar os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS). A pesquisa foi realizada a partir da revisão teórica e bibliográfica. A revisão teórica correspondeu a leitura e sistematização das contribuições de Amartya Sen através da sua tese Desenvolvimento como Liberdade. A análise das premissas da Agenda 2030 alinhava as reflexões e permite concluir que é necessário, além de ter os alimentos disponíveis, que haja uma produção e distribuição dos alimentos de maneira sustentável, isto ocorre através do apoio que é dado aos pequenos agricultores e buscando evitar o desperdício e a produção concentradora de renda. Confirmamos que a fome e subnutrição não requerem apenas o aumento da produção de alimentos, pois com este aumento que temos visto ao longo dos anos não foi suficiente para que isto ocorresse, e que as crises tanto de natureza econômica como ambiental recorrentes agravam o impacto negativo e a situação da população mais vulnerável. Não basta apenas quantidade, mas sim qualidade e que seja dada as condições legais, institucionais e sociais para que a população tenha acesso aos alimentos que necessita.

Palavras-chaves: insegurança alimentar, justiça distributiva, sustentabilidade.

INTRODUÇÃO

A insegurança alimentar é uma questão recorrente e que sintetiza a complexidade dos desafios do século XXI. Como destaca Dowbor (2013) não é uma questão de falta de recursos: o Produto Interno Bruto (PIB) mundial ultrapassa a cifra de 63 trilhões de dólares que permitirá uma renda mensal por família suficiente para todos viverem com dignidade. A produção de grãos, segundo o economista, garantiria no mínimo 800 gramas de alimento por pessoa. A fome atinge bilhões de pessoas e mata lentamente 10 milhões de crianças por ano. Portanto: “O nosso

⁸ Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: analicecomc@gmail.com

⁹ Bacharel em Ciências Econômicas, mestre em Desenvolvimento Regional, Doutora em Economia do Desenvolvimento, docente efetiva da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Pesquisadora dos temas relacionados ao desenvolvimento regional, relações socioeconômicas em região de fronteira e Direito & Economia. Integrante dos grupos de pesquisa: Grupo de Estudos em Turismo, Hospitalidade e Sustentabilidade (GESTHOS/UEMS) e Organizações, Governo e Sociedade (OGS/UEMS). E-mail: eliana@uems.br

problema central não está na insuficiência de recursos, e sim nas formas absurdas de sua canalização.” (Dowbor, 2013, p. 09). De acordo com publicações recentes da FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations)¹⁰, em 2005 iniciou-se um processo de declínio da fome no mundo até o ano de 2014. De 2014 até o ano de 2020, o número de pessoas que sofrem de desnutrição começou a aumentar de modo a registrar um retrocesso sem precedentes nos esforços de erradicação da fome totalizando uma estimativa de cerca de um décimo da população global (até 811 milhões de pessoas) subalimentada.

Desta forma, o novo século é embalado por velhos e novos problemas sociais, econômicos e políticos. A pauta do desenvolvimento volta a receber o adjetivo da sustentabilidade, ora como mero “marketing verde” ora com sustentação em sérias e positivas intencionalidades. É neste cenário desafiador, especialmente para a ciência econômica, que se assenta a relevância das reflexões propostas neste texto. A presente pesquisa tem por objetivo geral apreender a questão da segurança alimentar enquanto problemática do desenvolvimento. De forma específica, os objetivos correspondem à discussão da abordagem do desenvolvimento a partir de fundamentos da filosofia do Direito, bem como analisar a perspectiva multidisciplinar da segurança alimentar e dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS). A pesquisa foi realizada a partir da revisão teórica e bibliográfica. A revisão teórica correspondeu a leitura e sistematização das contribuições de Amartya Sen através da sua tese Desenvolvimento como Liberdade (para contemplar o primeiro objetivo específico). A etapa seguinte consistiu na análise dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 a partir da trajetória da formalização, viabilizada pelos organismos internacionais, da preocupação com o contexto histórico da insegurança alimentar e suas relações com as dimensões da sustentabilidade.

DESENVOLVIMENTO E SEUS PILARES

A discussão e a importância sobre os elementos conceituais e implicações do desenvolvimento fazem parte da evolução do pensamento econômico. De forma didática e simplificada, Veiga (2010) indica que são três as possíveis respostas à

¹⁰ Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.

indagação do que é desenvolvimento. A primeira estabelece desenvolvimento como sinônimo de crescimento e industrialização. A segunda, extremamente pessimista, compreende desenvolvimento como uma ilusão, mito ou manipulação ideológica uma vez que não seria possível mobilidade ascendente na rígida hierarquia da economia capitalista mundial. E a terceira resposta constitui-se em um “caminho do meio entre a miopia que reduz o desenvolvimento ao crescimento e o derrotismo que o descarta como inexecutável” (p. 33). De modo que o desenvolvimento envolve não apenas questões objetivas: é preciso analisar as bases materiais do processo e por isso deve ser um projeto social. Nesta perspectiva alternativa, dois autores são destacados por Veiga (2010), a saber: Amartya Sen e Ignacy Sachs. Ambos propõem a reaproximação entre ética, economia e política. Para fins deste trabalho, iremos nos concentrar sobre as contribuições do economista indiano.

A proposta a partir da Filosofia do Direito

Para o economista Amartya Sen (2010, p.17): “Desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. Tais liberdades reais correspondem aos direitos básicos do ser humano como alimentação e moradia, e demais aspectos que estão relacionados para que a pessoa tenha o mínimo para a sua sobrevivência. As liberdades dependem de outros determinantes como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis. E para que haja a expansão dessas liberdades, o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade (como pobreza, tirania e carência de oportunidades econômicas).

O autor apresenta perspectivas específicas para a liberdade. As liberdades estão diretamente relacionadas com a liberdade das pessoas para ter condições de se alimentarem, de se vestirem, acesso a tratamento médico, moradia, saneamento básico, ou seja, condições básicas para sua sobrevivência. Há cinco tipos de liberdades instrumentais: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência, segurança protetora. Essas liberdades interligadas levam a um aumento da liberdade humana em geral.

Ao relacionarmos capacidades com oportunidades é possível ver a relação entre elas. Segundo Sen (2010), a capacidade consiste nas combinações alternativas de funcionamento cuja realização é factível para ela. Ou seja, é a capacidade que o indivíduo tem de encontrar a melhor forma de vida com o que possui. Existe diferença entre capacidade e oportunidade. A capacidade está relacionada ao que a pessoa possui, ou seja, depende da escolha de cada indivíduo, já a oportunidade depende de fatores externos nem sempre quem tem oportunidade tem capacidade e vice-versa.

A liberdade depende das decisões como oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais. O autor destaca que as privações de liberdades podem surgir com oportunidades inadequadas. Para o teórico em questão, neste contexto “agente é visto como alguém que age e ocasiona mudança, que ao se envolver em questões públicas, participante de ações econômicas, sociais e políticas, busca resultados que sejam significativos e positivos”. (SEN, 2010, p. 33)

A pobreza pode ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. A perspectiva da pobreza como privação de capacidade não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta da renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidade de uma pessoa. Uma renda inadequada é, com efeito, uma forte condição para se ter uma vida pobre.

Sen (2010) argumenta que vivemos em um mundo assolado pela fome e subnutrição disseminadas e por repetidas fomes coletivas e agravam-se no longo prazo, em especial com o aumento da população mundial. São várias as dificuldades e desafios na busca de soluções para que se possa resolver ou ao menos procurar sanar este problema efetivamente. Algumas formas que poderiam ser eficazes para a busca efetiva de resolver o problema seria a implantação de políticas e ações adequadas para realmente poder combater a pobreza que leva à fome e conseqüentemente a privação de capacidades. A solução do problema requer entender a causa das fomes coletivas, que não é apenas uma relação entre alimentos e população: a fome não ocorre apenas devido à falta de alimentos, mas sim a partir do poder de compra de cada indivíduo, pois não basta apenas termos os

alimentos disponíveis se não temos poder de compra para que possamos adquirir. O objetivo é que sejam dadas as condições econômicas às famílias, para que essas possam adquirir os alimentos que necessitam.

Segundo Sen (2010) a fome relaciona-se não apenas à produção de alimentos e à expansão agrícola, mas também ao funcionamento de toda a economia, como também a implantação de políticas tanto públicas quanto sociais que podem influenciar direta ou indiretamente, na forma como as pessoas irão adquirir os alimentos, para que se possa obter saúde e nutrição. Além dessas políticas, ainda há de se observar o papel do governo quanto à interação de outras instituições econômicas e sociais. Sen (2010) destaca três aspectos que devem ser considerados e que possuem influências distintas nessa problemática: a) relaciona a propriedade de recursos produtivos e de riqueza que tem no preço de mercado; b) consiste nas possibilidades de produção e seu uso; c) dependerá das condições de troca. A fome e suas consequências não ocorrem apenas por falta de alimento para adquirir ou que o alimento produzido esteja sendo ofertado para outra sociedade, e sim por falta de condições financeiras, desse modo, faz-se necessária uma política positiva que gere um círculo virtuoso e não negativa (ou círculo vicioso).

A (in) segurança alimentar enquanto centralidade para o desenvolvimento sustentável

A relação entre (in) segurança alimentar e desenvolvimento vai além de apenas ter o alimento: é imprescindível que os alimentos estejam com preços acessíveis e que não sejam qualquer tipo de alimento, mas que possam promover a saúde e uma boa nutrição sendo este um dos maiores desafios da nossa sociedade.

A preocupação e a relação entre segurança alimentar e desenvolvimento não é um objeto de discussão e de políticas públicas dos dias atuais. É um problema antigo cuja institucionalização data do período pós I Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) em 1945, com a assinatura de vários pactos internacionais e criação de comitês dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, com a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome, até a promulgação, em 2019, da Década Global da Agricultura Familiar 2019-2028. Ou seja, a preocupação com o acesso à alimentos a

preços comportáveis que promovam a saúde e a boa nutrição, para população mundial em crescimento, permanece um grande desafio internacional.

No entanto, vivemos num mundo com uma incoerência de base: a opulência e o luxo contrastam com pessoas passando fome, enquanto a totalidade dos alimentos produzidos atualmente dariam para alimentar milhões de pessoas, sendo que parte da produção é perdida ou desperdiçada. A fome, a subnutrição e a desnutrição são aspectos importantes da insegurança alimentar e nutricional, que afetam particularmente os países mais pobres. Outros fatores que podem vir a afetar esses países estão correlacionados a ambientes que haja conflitos violentos, também fatores climáticos como excesso de chuvas e secas extremas, pois impactam diretamente na produção e distribuição dos alimentos e conseqüentemente no preço final: “No futuro, prevê-se que as crises alimentares se tornem mais agudas, mais persistentes e mais complexas, pela confluência de vários fatores em simultâneo, como os conflitos, eventos climáticos extremos e preços elevados dos alimentos básicos nos mercados internacionais”. (FERREIRA, 2018, p. 21)

Dentre alguns aspectos devemos destacar a questão desperdício dos alimentos, de acordo com a referência em tela, nos países subdesenvolvidos ocorre a maior incidência pois abrange toda a cadeia alimentar, destacando ao nível de produção e armazenamento pós-colheita, tendo como causa a falta de infraestrutura e tecnologia, que afeta a eficiência da produção, o armazenamento, refrigeração e condições de transporte e de escoamento da produção. Todos esses fatos levam a impactos tanto sociais quanto ambientais, pois afetam desde o desperdício dos recursos naturais e humanos, pois contribuem para gases de efeito estufa dessa maneira afetando o clima e tendem a colaborar para que haja uma insegurança alimentar nos anos seguintes, levando ao aumento da pobreza (FERREIRA, 2018).

Por outro lado, quando uma sociedade tem acesso a uma alimentação adequada, segura e diversificada isso tende a melhorar diversos fatores correlacionados com cada indivíduo, como por exemplo: educação e saúde, o que leva ao desenvolvimento humano, conseqüentemente desenvolvimento econômico e desenvolvimento ambiental sustentável. A situação oposta (uma criança mal nutrida) gera, nos aspectos citados anteriormente, conseqüências negativas, levando ao aumento da pobreza, que gera a insegurança alimentar.

Podemos relacionar a insegurança alimentar com as desigualdades e aos desequilíbrios do poder, que se distribuem entre os atores econômicos, sociais e políticos. Com relação às desigualdades, elas são em sua maioria de natureza geográficas, de gênero e de rendimentos, dentre outras. Dentro desses grupos estão as mulheres, os povos indígenas e os mais pobres que são mais afetados pela fome. Para que se possa reverter esta situação é necessário leis e principalmente políticas públicas que funcionem efetivamente.

Outro ponto a destacar é que está relacionado ao choque no sistema alimentar que ocorreu entre 2007 e 2008 e atualmente se repete. No cenário atual, podemos observar o quanto a necessidade por alimentos básicos têm aumentado. Sendo os fatores de natureza ambiental um aspecto que colabora para que isso ocorra, uma vez que nos últimos anos observamos uma degradação dos recursos naturais e da biodiversidade, com evidentes reflexos na segurança alimentar e nutricional (FAO, FIDA, UNICEF, PAM e OMS. 2021).

A insegurança alimentar tem aumentado em zonas afetadas por catástrofes, fenômenos meteorológicos extremos e alterações climáticas, os quais têm um impacto cada vez maior nas práticas agrícolas e no desenvolvimento. A agricultura convencional, a desflorestação e a utilização dos solos representam um total de aproximadamente 25% das emissões mundiais anuais de gases com efeitos de estufa¹¹. De modo que há outro fato correlacionado que é a expansão, apropriação, aquisição e posse de terras em grande escala nos países, tanto de forma legal ou ilegal, mas tem afetado grupos vulneráveis como os pequenos agricultores locais ou os povos indígenas, acabando por contribuir para a insegurança alimentar e a pobreza.

Nesta perspectiva vemos a importância da agricultura familiar, para que se possa combater a fome e a pobreza, sendo um investimento responsável no desenvolvimento sustentável, fomentando a segurança alimentar. Para que isto realmente ocorra é necessário que haja uma convergência entre bens e serviços públicos, para que se fomente os setores produtivos, levando ao acesso aos pobres, a valorização das mulheres e implementação de políticas sociais para que se possa haver segurança alimentar efetiva.

¹¹ A FAO disponibiliza várias publicações e dados sobre esse tema (<https://www.fao.org/brasil/publicacoes/pt>).

A necessidade de investimento no desenvolvimento rural é comprovada pelos estudos que apontam a agricultura como um motor da redução da pobreza, da geração de emprego e da promoção do desenvolvimento para os setores mais pobres da população. De acordo com Ferreira (2018), estima-se que, até 2050, seja necessário um investimento adicional de mais de 2 bilhões de dólares anuais no setor da energia, agricultura e segurança alimentar, para que seja possível um desenvolvimento sustentável no mundo.

A Agenda 2030 e sua relação com a segurança alimentar

A Agenda 2030 é um projeto da Organização das Nações Unidas (ONU) que apresenta um compromisso global em prol do desenvolvimento sustentável. O principal objetivo é garantir o desenvolvimento humano e o atendimento às necessidades básicas do cidadão por meio de um encadeamento econômico, político e social que respeite o ambiente e a sustentabilidade (IPEA,2019). Ratificada em 2015 por 193 países, essa Agenda foi estruturada por 17 Objetivos – os ‘ODS, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável’ – organizados em quase 170 metas¹², que devem ser realizadas até o ano de 2030.

A agenda está pautada em uma proposta que envolve uma gama de áreas de atuação, ações estas que visam a erradicação da pobreza e da fome; saúde e bem-estar; educação; igualdade de gênero; acesso à água potável e saneamento; energia limpa; trabalho de qualidade; crescimento econômico sustentável; redução das desigualdades sociais; busca por uma vida sustentável; inovações em infraestrutura; consumo responsável; cidades saudáveis; responsabilidade para com o clima; redução das desigualdades; instituições eficazes; e paz social. A segurança alimentar e ODS 2030 tem vários aspectos correlacionados pois ambas buscam garantir o acesso a uma alimentação de qualidade. De acordo com a agenda 2030 em seu primeiro objetivo busca a erradicação da pobreza: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

Dos 17 ODS, destacam-se os dois primeiros com relação direta aos aspectos atinentes à segurança alimentar: Erradicação da Pobreza, Fome Zero e Agricultura Sustentável. Estes ODS desaguam em 15 (quinze) metas que pressupõe

¹² Para cada meta estão vinculados indicadores específicos.

ações e políticas públicas pluri, inter, trans e multidisciplinares. Vemos que todos estes subitens buscam garantir a segurança alimentar, de maneira que converge com a proposição de Sen (2010) e, portanto, condiz diretamente com esta agenda 2030.

A governança global em torno do desenvolvimento, portanto, tem sido tarefa de agências e organismos internacionais como a ONU e a temática da insegurança alimentar, felizmente, possui uma estrutura específica (física, intelectual e financeira) com o propósito de analisar, reunir, sistematizar estudos e publicações, além de propor e fomentar políticas públicas que possam atuar no combate à insegurança alimentar que é premissa básica para qualquer conceito de desenvolvimento uma vez que a justiça social é indiscutivelmente uma questão prioritária.

A Agenda 2030 concentra 02 dos 17 objetivos para a proposição de ações de superação da fome¹³. Diluídos em 15 metas, a erradicação da pobreza e da fome e a promoção da agricultura sustentável requerem marcos e estratégias políticas que contemplem: proteção social, serviços básicos, resolução de conflitos de propriedade de terra, microfinanças, cooperação internacional, lógicas comerciais não predatórias além de ações prioritárias para gestantes, idosos e população vulnerável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As sessões anteriores objetivam destacar a questão da segurança alimentar enquanto problemática presente constantemente nas discussões atinentes ao desenvolvimento. A contribuição filosófica dos fundamentos do desenvolvimento como liberdade propostos por Amartya Sen reforça a importância de uma perspectiva ética e política para a proposição de metas e objetivos que busquem efetivamente o desenvolvimento sustentável. Neste íterim, o papel das Nações Unidas, por meio dos ODS e da Agenda 2030, é importante e pode ser efetivo uma vez que os 17 objetivos captam os aspectos destacados pelos autores estudados por meio da abordagem, por exemplo, dos seguintes temas: pobreza, agricultura

¹³ É fundamental destacar a perspectiva multifatorial e complexa da fome. Logo, os demais 15 objetivos do ODS, de forma direta e indireta, também atuam no combate à fome que é a expressão mais violenta e desumana de qualquer lógica econômica, política e social.

sustentável, educação, gênero, água, trabalho, inovação, paz, justiça e instituições eficazes.

Após relacionar segurança alimentar com desenvolvimento, podemos observar que se reproduzem algumas “inverdades” ou senso comum são instaladas na sociedade, especialmente pela mídia e grupos econômicos. Afirma-se que não há comida suficiente para alimentar toda a população e que o aumento da produção de monocultura e de terras agricultáveis se faz necessário. Porém, é evidente que há sim alimento que permita nutrição adequada contribuindo para uma vida saudável e produtiva.

A questão central se refere à distribuição dessa produção e ao fomento de uma lógica produtiva de maneira sustentável. Isto pode e deve ocorrer através do apoio técnico e financeiro aos pequenos agricultores e buscando evitar o desperdício e impactos ambientais. Confirma-se que a fome e subnutrição não depende do aumento da produção de alimentos, pois com este aumento que temos visto ao longo dos anos não foi suficiente para que isto ocorresse, o que observamos foi o aumento da concentração de renda e o impacto negativo cada vez maior no meio ambiente afetando diretamente os recursos naturais. Como descrito no decorrer deste trabalho não basta apenas quantidade, mas sim qualidade e que sejam dadas as condições para que a sociedade tenha acesso aos alimentos que necessita.

A perspectiva da filosofia do Direito do Nobel de economia Amartya Sen permitiu avançar na definição conceitual e instrumental do desenvolvimento enquanto sinônimo de liberdades substantivas que efetivamente promovam a condição de agente das escolhas do indivíduo: o desenvolvimento tanto do ponto de vista dos direitos sociais fundamentais (desenvolvimento humano) como coletivo e social. A proposta do desenvolvimento como liberdade considera os desafios e gargalos estruturais de toda ordem, desde aspectos microeconômicos (acesso ao crédito, ao mercado) e macroeconômicos (políticas públicas) como e essencialmente de natureza social (questões de gênero e raça), política (democracias e outros regimes políticos) e cultural (especificidades de cada país ou região).

O crescimento econômico por si só não gera segurança alimentar, é necessário que haja interação na distribuição para que juntamente ocorra o

desenvolvimento sustentável. Portanto, é o desenvolvimento como liberdade que garante o progresso econômico no sentido mais amplo e filosófico.

REFERÊNCIAS

DOWBOR, Ladislau. **Democracia Econômica: alternativas de gestão social. 2ª edição atualizada.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

FAO, FIDA, UNICEF, PAM e OMS. 2021. **O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2021. Transformando os sistemas alimentares para a segurança alimentar, nutrição melhorada e dietas saudáveis acessíveis para todos.** Roma, FAO. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4474en>.

FERREIRA, Patrícia Magalhães. **Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento.** Lisboa: FEC- Fundação Fé e Cooperação, 2018. Disponível em: www.coerencia.pt.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Agenda 2030 - ODS - Metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Brasília: 2019. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/ods/>

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

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

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

AS CIDADES E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL: PONDERAÇÃO SOBRE MOBILIDADE URBANA POR BICICLETA

Uanderson Franco Barbosa¹⁴

Resumo: Questionar a respeito da mobilidade urbana é refletir a organização e o desenho das cidades, que contam com uma dimensão própria articulada com os interesses do capitalismo e aos processos interativos que influenciam a estrutura social. Dessa forma, numa sociedade em que a mobilidade parece está fortemente associada à expansão e crescimento do capital, se faz necessário entender os desafios do desenvolvimento sustentável diante das mudanças climáticas e refletir sobre a inserção da bicicleta como um modal de transporte sustentável, reconhecendo os aspectos relacionados ao socioeconômico e sobre as implicações e os conflitos diante das obtenções do capitalismo. A metodologia utilizada neste trabalho é de sustentação teórica em referências bibliográficas da área, consubstanciada em uma revisão de literatura disponível sobre o tema. O trabalho procura refletir o desenvolvimento sustentável no sistema capitalista e as contradições acerca da proteção ambiental, uma delas o consumismo. A bicicleta é uma boa opção como meio de transporte eficiente e sustentável. O que lhe falta é interesse político e maior organização popular.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Sustentável; Cidades; Mobilidade Urbana por Bicicleta.

INTRODUÇÃO

A política ambiental do Brasil começou a ser desenhada em 1930, porém, até 1960 não havia uma instituição encarregada de gerenciar a temática ambiental. Neste contexto, eram fragilizadas as questões de controle de exploração dos recursos naturais e a principal urgência da política há época abarcava apenas o “controle racional” dos recursos naturais, visando o melhor uso econômico”. (MOURA, 2016, p. 14).

Com o passar dos anos o tema sustentabilidade vem ganhando força e ampliando a discussão para além da busca da proteção e preservação ambiental, mas levando questões que envolvem a dinâmica das cidades e, entre elas, a mobilidade urbana. Dessa forma, a bicicleta, um meio de transporte sustentável, entra na discussão da mobilidade. Por outro lado, o planejamento da mobilidade é orquestrado para o beneficiamento dos veículos automotores, que considera a maximização do ciclo de crescimento econômico em detrimento do melhoramento social e da sustentabilidade.

¹⁴ Mestrando do curso Planejamento Territorial, pela Universidade Estadual de Feira de Santana, UEFS, Bahia, Brasil. E-mail: uandersonfb@hotmail.com

Segundo Soares (2015), no Brasil existem poucos projetos de mobilidade urbana nas esferas federal, estadual ou municipal, que inclui o incentivo do uso da bicicleta como meio de transporte, mesmo com o crescimento do número de ciclistas nos últimos anos e um aumento tímido na construção de ciclovias. Mesmo com estudos (que serão abordados neste texto) enfatizando a eficiência da bicicleta como meio de transporte sustentável, o veículo no Brasil é visto como um objeto de esporte e lazer e as infraestruturas seguem nesse sentido.

A metodologia utilizada neste trabalho é de sustentação teórica em referências bibliográficas da área, consubstanciada em uma revisão de literatura disponível sobre o tema. O foco do trabalho é refletir o desenvolvimento sustentável, sobre as contradições que norteiam a problemática no contexto da construção de cidades e das políticas de mobilidade urbana por bicicleta no sistema capitalista e as objeções acerca da proteção ambiental, uma delas o consumismo. A bicicleta é uma boa opção como meio de transporte eficiente e sustentável. O que lhe falta é interesse político e maior organização popular.

Este trabalho, além desta introdução e das considerações finais, está composto por duas partes. O primeiro é a discussão, capitalismo e sociedade, considerando os desafios da consciência sustentável perante os interesses daquele sistema; o segundo, tratará as bicicletas como um modal de transporte e as cidades numa reflexão sustentável, nessa parte será abordado alguns dos contextos de planejamento da mobilidade urbana.

CAPITALISMO E SOCIEDADE: OS DESAFIOS DA CONSCIÊNCIA SUSTENTÁVEL

A lógica do sistema capitalista é transparecer a ideia que tudo precisa ter dono e ser comprado e, que precisa-se de grande investimento de capital, não é bem assim. Essa lógica procura beneficiar uma estrutura de poder, centralizada numa classe privilegiada no abastecimento de bens e serviços. A visão sobre o mundo, por diversas pessoas, é acreditada pela lógica que a vida sem dinheiro é infeliz, porém a simplicidade no convívio social traz harmonia com o meio ambiente, porém vai contra a lógica do capitalismo que influencia grande consumo.

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu em 1987, pela comissão Mundial sobre o tema Meio Ambiente e Desenvolvimento, abordando um relatório que defende as necessidades do presente sem comprometer o crescimento econômico e as necessidades futuras (FERNANDES, 2002). Ainda conforme Fernandes (2002), para o desenvolvimento sustentável combater os problemas ambientais, primeiro precisa enfrentar as contradições das relações sociais no campo das diferenças entre grupos sociais e entre nações.

A problemática cresce devido a produção e o estímulo do consumo pelo capitalismo ser tão alto, que mesmo os recursos naturais renováveis podem acabar pelo número de extração de recursos ser maior dado a recuperação da natureza. Nota-se que, na agenda do desenvolvimento sustentável, a discussão sobre o processo de esclarecimento de não precisar destruir a natureza para que haja crescimento econômico. “Não se deve matar a galinha dos ovos de ouro.” (VEIGA, 2008, p. 36). Por outro lado, é tímida a parte concreta da agenda. Alguns países enriqueceram explorando os recursos ambientais para depois, enriquecidos, começar o processo de preservação e/ou recuperação ambiental, (VEIGA, 2008). Contudo,

[...] o argumento de que o enriquecimento de um país o leva a recuperar o meio ambiente não é sempre verdadeiro. Até pode funcionar para certas questões bem localizadas, mas nunca globalmente. O que os indicadores têm demonstrado é que a produção e o consumo das populações que mais enriqueceram vêm causando uma enorme pressão sobre a biosfera. Além disso, existem problemas ambientais que são globais, de pouco valendo a posição de um país em particular. Pior: há estragos ambientais que são irreversíveis e irrevogáveis e, nesse caso, não há riqueza que garanta a recuperação. (VEIGA, 2008, p. 44).

Para Iasi (2013), o capitalista busca entender a ordem da consciência, dessa forma, compreende os caminhos da hegemonia econômica, promovendo obras e organização social com a finalidade de manter o controle e o poder. Nesse sentido, e ainda Iasi (2013, p. 71), a consciência “só pode se originar e se desenvolver como expressão de relações que constituem o fundamento da sociabilidade humana”, é o conhecimento/domínio, ao longo da história, da relação social que faz o sistema ganhar força e possa impor ou manipular a humanidade, numa consequência de interesse próprio para o acúmulo do capital. Neste contexto, Abreu (2002) diz que, o consumo doméstico e do setor público é um fator determinante para o

desenvolvimento sustentável agindo sobre a dinâmica econômica, ambiental e social. No entanto (ABREU, 2002, p. 131) dá ênfase ao consumo privado:

O crescimento do consumo privado tem incidências tanto positivas quanto negativas sobre o meio ambiente provocando o aumento do uso dos transportes individuais, desenvolvimento das atividades de lazer e de turismo, aumento do consumo energético, acréscimo na utilização de embalagens e na produção de resíduos, mas também uma demanda de produtos corretos do ponto de vista ambiental.

Na sociedade capitalista o consumismo é incentivado pela grande oferta de produtos, e pela publicidade que cria inúmeras necessidades para as pessoas adquirir novos objetos para satisfazer desejos da suposta necessidade, criando até novas identidades individuais e/ou grupos sociais por meio da influência de novos produtos (SILVA; FLAIN, 2017). O avanço do capitalismo depende do crescimento do consumo, este estimula a produtividade, que corrobora com o crescimento econômico para os detentores de meios de produção. O produto é o objeto de consumo que atende os interesses dos produtores. O produto pode atender as necessidades humanas, mas a finalidade é garantir a expansão econômica, nesse sentido um novo produto de sucesso de consumo estabelece novas rotas de crescimento econômico como

Foram a invenção do pneumático por Dunlop, em 1888, o aparecimento do automóvel, em 1895, e a massificação do uso da bicicleta como veículo de transporte, os responsáveis pelo verdadeiro surto da borracha nos mercados mundiais, assumindo o papel de matéria-prima cada vez mais importante cuja procura, pela indústria, teve a mais rápida expansão. Para atender essa demanda foram ocupados os territórios que abrigavam as principais fontes supridoras de borracha crua e iniciada a sistemática exploração de suas respectivas populações. (ALLEGRETTI, 2002, p. 145)

Nesse exemplo, observamos que a bicicleta também é um produto de interesse do capitalista, contrapondo a ideia de objeto sustentável. Nas cidades brasileiras, mesmo a bicicleta com um potencial grande de modal de transporte sustentável, inclusivo e democrático, não é interessante para o sistema capitalista incentivar a bicicleta como um produto de desenvolvimento sustentável, sem primeiro almejar o crescimento econômico e o Estado que deveria planejar as cidades considerando a qualidade dos serviços da mobilidade e da qualidade de

vida, está a serviço “dos interesses dominantes locais e regionais e isso é realizado historicamente com muita perceptibilidade nas cidades brasileiras”. (SANTOS; SANTOS, 2022, p.116).

No Brasil, a maioria da população carece do raciocínio da organização histórica e moderna do sistema capitalista, nesse sentido é fundamental estudar os processos produtivos, a globalização dos mercados, as mudanças e regulamentos socioeconômico e principalmente as mutações das relações entre o Estado e sociedade, no campo de luta de interesse coletivo (ABREU, 2002). Nesse sentido, Iasi (2013) argumenta que, a consciência pode ter caráter revolucionário, nesse caso, é fundamental compreender a história atentando a origem e o crescimento da burguesia local, entendendo o interesse do capitalismo e a dinâmica temporal. Aqui também, adiciono a consciência política, no sentido de participação e organização que deve ser de interesse da população, compartilhando ideias, fiscalizando os projetos de governo e reivindicando o direito à cidade inclusiva e sustentável.

AS BICICLETAS E AS CIDADES: UMA OPÇÃO DE TRANSPORTE SUSTENTÁVEL

A crise ambiental demonstrada é reflexo do modelo de estruturas reprodutivas de poder de interesse econômico e político, que envolve a participação de algumas iniciativas privadas e a relação histórica desses com o Estado. A proposta de desenvolvimento sustentável nos apresenta como outra ferramenta que possibilita a reformulação da precedente histórica. Mas será que o desenvolvimento sustentável, segundo Fernandes (2002), partindo do pressuposto, pautado como conjuntos de categorias metodológicas para a correção dos desastres ambientais provocada pela humanidade, pode corrigir a crise? Nesse cenário, o desenvolvimento sustentável é um conceito de conteúdo social que procura garantir a sobrevivência das gerações futuras e a qualidade de vida, por outro lado, não esconde que é preciso mudar a qualidade de crescimento econômico e atender as necessidades da humanidade (FERNANDES, 2002).

Por outro lado, existem alguns caminhos que fazem da pauta de desenvolvimento sustentável ser difícil no sistema capitalista. A primeira delas é a forma como o capitalismo ‘enxerga’ o mundo, onde o que não é lucro, é custo, nesse

sentido temos dois exemplos: o salário e os insumos. Ora se o desenvolvimento sustentável defende a qualidade de vida no sistema capitalista, pressupõe-se que o salário do trabalhador não irá melhorar. O segundo mencionado anteriormente, o consumismo. A terceira é a formação das cidades que – “desde o início, as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente”. (HARVEY, 2012, p. 74). No campo da mobilidade, os transportes servem também para ampliar as mercadorias do capitalista. Mas,

a bicicleta é uma solução simples para problemas complexos. É necessário, mais do que nunca, recorrer ao potencial deste meio de transporte na busca de saídas para os desafios que se impõe à nossa sociedade – mobilidade, meio ambiente e saúde. (SOARES, 2015, p. 21)

Assevera Boareto (2010), o planejamento de cidade deve seguir um plano de infraestrutura eficiente e de qualidade, capaz de proporcionar o conforto e segurança da população. No entanto, Harvey (2012, p. 74) argumenta que “a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos”, nessa situação entende-se que o desenvolvimento das cidades emergiu ao crescimento de interesse capitalista e o Brasil não foge dessa regra. Neste contexto, a dinâmica da mobilidade urbana não fica de fora, sendo que o planejamento e o desenho das cidades orquestrado para servir os interesses do sistema capitalista, e o transporte que promove maior cadeia econômica é potencializado o investimento estrutural nas cidades. A bicicleta, como um veículo de baixo custo que “a grande maioria das pessoas que usam bicicleta como meio de transporte compram modelos nacionais, simples, com preços entre R\$ 200 e R\$ 800,00.” (SOARES, 2015, p. 76), e que traz benefícios para a população, é relegado.

A política de fortalecimento do uso de automóvel é por questões econômicas e históricas que contrapõem o desenvolvimento sustentável na ótica da qualidade de vida. Sendo uma cidade ligada à história de acumulação de capital, o crescimento urbano se faz através do crescimento econômico e a bicicleta não é uma opção de investimento. A bicicleta é de interesse da classe trabalhadora como modal de transporte, mas também da classe média, como um produto de esporte e lazer. Existem vários estudos que defendem a bicicleta como a melhor opção de transporte

sustentável para as cidades, e de fato é, mas nos países centrais (BOARETO, 2010). No Brasil, onde impera a política de beneficiamento do automóvel, a bicicleta não conta com espaço adequado, ou são insuficientes para atender a população, que conecte as periferias ao centro e aos locais de trabalho, o imposto é o dobro em comparação aos automóveis e o plano de mobilidade por bicicleta usualmente fica no campo do irreal.

Investir em infraestrutura por bicicleta, significa considerar como um modal de transporte, que melhora a condição social nas cidades brasileiras “a fim de promover a inclusão social, a redução da poluição e a melhoria da saúde pública, contribuindo assim para a construção de cidades sustentáveis”, (BOARETO, 2010, p. 43). A locomoção por meio das bicicletas, assim como os transportes coletivos podem fortalecer e gerar convívio social, pois está sujeita a ideia da igualdade de mobilidade e diminui a exclusão do acesso ao deslocamento e suporte de infraestrutura das cidades, ou seja, quanto maior o acesso à mobilidade maior a inclusão e as oportunidades e, dessa forma a democratização da mobilidade urbana por não se tratar de veículos excludente (BOARETO, 2010).

Conforme os autores Santos e Santos (2022) o planejamento da mobilidade urbana por bicicleta em muitas cidades está fora do plano da realidade, mas no campo das ideias, no qual o planejamento não atende a realidade concreta da população, em especial a população carente, mas cria ou recria uma nova organização urbana, fortalecendo os privilégios e aumentando a desigualdade. Santos e Santos (2022, p. 120) afirmam que no

Brasil os padrões do urbanismo modernista foram aplicados nas cidades de forma extremamente desigual, com formação de núcleos modernos, com infraestrutura e funções adequadas ao seu desenvolvimento em pequenas parcelas da cidade, em geral, nas regiões centrais, onde residem as elites.

A criação do automóvel mudou padrões de vida na sociedade que almejava o veículo como símbolo de riqueza e até de felicidade, sendo que esse comportamento está ligado a publicidade do produtor com base na insistência para criação de desejos dos consumidores, com a argumentação de uma ascensão econômica, mas que reflete na desigualdade social, realocando o indivíduo no nível mais elevado ou baixo na classe social, (SILVA; FLAIN, 2017).

No século XXI o automóvel no Brasil ainda representa *status* e riqueza, porém, surgiram problemas e reflexão sobre a poluição atmosférica, congestionamento e acidentes relacionados a imprudência e/ou a más condições das ruas e avenidas. Nessa discussão ressurgem a bicicleta como uma das opções para diminuir os problemas ambientais e da mobilidade urbana. É importante lembrar que existe um mercado de bicicleta, muitas vezes com produtos caros de marca, que abrange custo de manutenção, peças e acessórios que diferenciam os consumidores, em alguns casos pela classe social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No sistema capitalista é praticamente impossível esperar desenvolvimento sustentável, nesse sentido as práticas de participação popular são de grande importância para restringir o movimento acumulativo do capital. Esperar do poder público ações de melhoria sustentáveis, como na mobilidade por bicicleta, é o mesmo que não fazer nada. Precisa-se de engajamento popular, luta e resistência. O próprio espaço das vias públicas é um ringue de luta contraditório às leis de trânsito, mas que o veículo maior usualmente não dá passagem para o veículo menor. As cidades brasileiras são projetadas para servir os detentores de meios de produção, assim as questões sociais e ambientais ficam em segundo plano ou simplesmente não são levadas em conta.

A bicicleta vem ganhando espaço no segmento de transporte nas grandes cidades pela manifestação popular e, ao mesmo tempo, como forma crítica contra as políticas públicas protecionistas e valorização de transportes particulares motorizados. A reorganização do espaço urbano passa por melhoria estrutural e de pensamento relacionado ao desafio real encontrado nos municípios do país, e tanto a mobilidade como o desenvolvimento sustentável podem refletir o apelo da sociedade civil brasileira por uma melhoria da qualidade de vida. A bicicleta é também caracterizada por ser um meio de transporte viável e sustentável capaz de interagir eficientemente com a mobilidade urbana no Brasil, e pensar a bicicleta como uma alternativa de transporte, é de certa forma, uma escolha diferente que o modelo padronizado urbano de transporte particular automotivo.

Outro ponto a destacar é: o que restringe o deslocamento é a ineficiência da política de mobilidade urbana, por isso, é mito dizer que lugares poucos visitados não oferecem atrativos turísticos, ou comerciais. Mas a dificuldade no acesso à locomoção é que exclui o processo de desenvolvimento humano por meio desconhecimento espacial, isto é, lugares com pouca mobilidade recebe menos visitantes e posteriormente não intensifica o desenvolvimento local.

Por seguinte, a sociedade civil brasileira pode promover ações de pressão, organizadas e conscientes com a finalidade de incentivar o poder público, fazendo das ações reivindicação na agenda política para garantir a bicicleta como um modal de transporte nos governos municipais.

REFERÊNCIAS

ABREU, Teresa Lúcia Muricy de (coord.). Rumo a um desenvolvimento sustentável: indicadores ambientais. *In*: _____. **III. Indicadores Socioeconômicos**. Salvador: Centro de Recursos Ambientais, 2002. p. 123-186.

ALLEGRETTI, Mary Helena. **A Construção Social de Políticas Ambientais – Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros**, 2002. 827f. UnB-CDS, Tese (Doutora, Desenvolvimento Sustentável) – Gestão e Política Ambiental, 2002.

BOARETO, Renato (org.). **A bicicleta e as cidades: como inserir a bicicleta na política de mobilidade urbana**. 2. ed. São Paulo: Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA), 2010.

FERNANDES, Marcionila. **Desenvolvimento Sustentável — Antinomias de um Conceito**. Raízes, Campina Grande, vol. 21, nº 02, 2002, p. 246–260.

HARVEY, David. O direito à cidade. *New Left Review*, n. 53, 2008, p. 73-89. Disponível em <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>. Acesso 3 abr. 2022.

IASI, Mauro Luis. Educação e consciência de classe: desafios estratégicos. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 31, n. 1, jan./abr. 2013. 67-83p.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. *In*: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 1. 352 p.

SANTOS, Janio Laurentino de Jesus; SANTOS, Luiz Eduardo Pereira Ferreira dos. Planejamento e Mobilidade Urbana no Brasil: O uso da bicicleta como uma nova

maneira de pensar e construir a cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, Vol. 14, N.01, 2022, p. 113-137.

SILVA, Maria Beatriz Oliveira da; FLAIN, Valdirene Silveira. Capitalismo e Consumismo: Os desafios do consumo sustentável na sociedade contemporânea. **Revista da AJURIS**. Porto Alegre, v. 44, n. 143, Dezembro, 2017, p. 358-378. Disponível em <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/621/Ajuris143DT14>. Acesso em 2 abr. 2022.

SOARES, André Geraldo (org.); [et al.]. **A bicicleta no Brasil 2015**. São Paulo: D. Guth. 2015. 114 p.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável, que bicho é esse?**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

DOCUMENTÁRIO AUDIOVISUAL E A ATIVIDADE CRIATIVA NA AGRICULTURA FAMILIAR EM SÃO BORJA - RS

Sáryon da Costa Azevedo¹⁵

RESUMO

Essa pesquisa foi desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Indústria Criativa da Unipampa - Mestrado, Campus São Borja/RS no ano de 2021. O objetivo geral foi verificar como um produto audiovisual (documentário), relaciona-se com os aspectos da agricultura familiar do município de São Borja/RS. O trabalho propõe um diálogo interdisciplinar entre as temáticas da Comunicação, Indústria Criativa e Agricultura Familiar. Assim, foi realizado um levantamento bibliográfico aliado ao método etnográfico de pesquisa de campo, utilizando o documentário como ferramenta de articulação. A pesquisa baseou-se na seguinte metodologia: 1) levantamento bibliográfico, seguido de uma imersão no contexto pesquisado, sob a forma de observação participante e de entrevistas semiestruturadas qualitativas; 2) sob a perspectiva de Bachelard, entendendo que todo o caminho percorrido para a produção do documentário é o próprio método de pesquisa, fazendo referência a uma interação aberta e recíproca entre as experiências empíricas e a ciência. A pesquisa desenvolveu um documentário composto por cinco episódios que podem ser assistidos na plataforma de vídeos na internet *YouTube*. O produto promove o debate e a reflexão a respeito da Agricultura Familiar, da “rurbanidade”, do “retorno à qualidade”, bem como de elementos inerentes ao meio ambiente e à diversidade no campo. Nesse sentido, parece relevante apresentar essa pesquisa no I Seminário de Pós Pós-Graduação em Políticas Públicas da Unipampa – São Borja/RS, uma vez que esse trabalho acaba por sugerir diferentes ações e articulações de valorização e reconhecimento da agricultura familiar, e nessa mesma perceptiva as possíveis políticas públicas a serem desenvolvidas.

Palavras-chave: Comunicação; Indústria criativa; Agricultura familiar.

1 INTRODUÇÃO

É crescente o uso da comunicação e internet pelos grandes produtores rurais, bem como pelos agricultores familiares através das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), sobretudo das redes sociais. A expansão e qualificação das redes de internet e conectividade são uns dos maiores desafios para o meio rural atualmente, seja para o universo do agronegócio, seja para os pequenos produtores rurais.

Nesse sentido, uma nova forma de interação entre o rural e o urbano resulta da aproximação das cadeias produtivas entre quem produz e quem

¹⁵ Bacharel em Comunicação Social - Publicidade, pela Universidade Regional do Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, Unijuí, Rio Grande do Sul, Brasil. Mestre em Comunicação e Indústria Criativa, pela Universidade Federal do Pampa, Unipampa, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail saryonazevedo@unipampa.edu.br

consome e o papel da comunicação nesse processo torna-se evidente na medida em que a mesma serve como vetor para essa interação de iniciativas, seja como facilitadora dos processos, seja como forma de geração de mais renda, mais empregos e, conseqüentemente, de mais organização e permanência das famílias no meio rural. Utilizar os recursos audiovisuais resultantes de uma experiência empírica de produção documental permitiu, de certa forma, uma iniciativa importante de demonstrar o trabalho realizado pelos agricultores familiares, bem como de valorizar o saber/fazer campesino, que, muitas vezes, acaba não ganhando o devido destaque frente a uma economia predominante pelas produções globalizadas e em larga escala.

O município de São Borja, pano de fundo deste estudo, na região da Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul, possui aproximadamente 61.671 habitantes, sendo que 55.138 (89,4%) vivem no meio urbano e 6.533 (10,59%) residem no meio rural. Tem sua principal matriz produtiva alicerçada no agronegócio, com destaque para a produção de arroz, soja e milho e a pecuária bovina. O Serviço de Apoio às Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul (SEBRAE/RS) realizou um estudo denominado Perfil das Cidades Gaúchas publicado em 2019, onde apresenta uma série de dados econômicos, dentre os quais algumas características da atividade agropecuária no município de São Borja. De acordo com o estudo, a produção do agronegócio domina o cenário rural, sendo que, de um total de 121.525 hectares plantados em 2016, 49,4% foram destinados à soja, 36,2% ao arroz, 11,1% ao trigo e 3,3 ao milho (SEBRAE/RS, 2019). Esses dados demonstram a supremacia dos grandes produtores de grãos frente aos esforços e persistência do agricultor familiar em permanecer produzindo e residindo no campo.

Então, buscando retratar esse grupo de trabalhadores, como primeiro passo tornou-se imprescindível entender como os agricultores familiares do município de São Borja desenvolviam suas atividades profissionais e de subsistência diante de um cenário dominado pelos grandes empresários do agronegócio.

Para tanto, esta pesquisa foi desenvolvida junto a quatro núcleos familiares do município de São Borja que pertencem à atividade da agricultura familiar, as quais foram escolhidas levando em consideração quatro critérios

distintos, sendo eles: Um (1); enquadrar-se como agricultor familiar (tamanho da propriedade), conforme os critérios do Ministério da Agricultura¹⁶. Dois (2); localização geográfica na área rural do município de São Borja, contemplando distintas regiões. Três (3); tipo de atividade desenvolvida na propriedade rural, buscando atividades distintas e quatro (4); a comunicabilidade dos personagens.

Através da abordagem de inspiração antropológica, utilizando-se do recurso metodológico da etnografia como forma de interação e imersão no contexto da agricultura familiar, e, sobretudo, sob a prática da observação participante. Instrumentalizando-os para que os próprios agricultores familiares, de fato, construíssem os conteúdos e as narrativas fílmicas, seja pelo registro de imagens em movimentos (vídeo), levantamento fotográfico, entrevistas (sonoras), trilha sonora, histórias, personagens, seja pela escolha de enfoques específicos. Essa iniciativa, significou a possibilidade de expressão de sentidos, de capacidades de ampliação da inteligência criativa dos sujeitos envolvidos e do desenvolvimento de processos de aprendizagem coletiva e de saberes. Dessa forma, foi possível a produção de um documentário intitulado de “Observando a Agricultura Familiar: entender e valorizar o saber/fazer campestre”³. Essa produção conta com cinco episódios que dão forma a uma série, sendo que o Episódio um (1), com 38 minutos, destaca os conceitos de "rurbanidade" e “virada da qualidade”. Nos episódios dois (2), três (3), quatro (4) e cinco (5) são destacados o *saber/fazer* das quatro famílias de forma específica, sendo elas: Agroindústria Keli’ tutes, Arte em Lã, Agroindústria Santa Rita e o agricultor familiar Felipe dos Santos. O documentário apresenta, ainda, a participação do professor Dr. Sérgio Schneider - Universidade Federal do Rio Grande do Sul e do professor Dr. Gustavo Cimadevilla - Universidad Nacional de Río Cuarto de Córdoba/AR, que trazem uma discussão acadêmica acerca da temática abordada no documentário.

¹⁶ Ministério da Agricultura: Lei 11.326/2004 - Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Critérios: 1) Atividade profissional do meio rural; 2) Área de terra de até quatro módulos fiscais; 3) Mão de obra da própria família; 4) Principal renda familiar ter origem na propriedade (BRASIL, 2004).

Link no Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=Dm6Q9k-dlzE>

Em tempo, vale destacar que esse estudo procura focar no seguinte problemática: **como a produção do documentário audiovisual se relaciona aos processos de transformação da cadeia produtiva local da agricultura familiar desse público estudado?**

Sendo assim, o objetivo geral é: **verificar como um produto audiovisual, do gênero documentário, relaciona-se com os aspectos do universo da agricultura familiar do município de São Borja/RS.**

Para atingir esse objetivo, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos: a) Analisar os processos de produção do documentário Observando a Agricultura Familiar: entender e valorizar o saber/fazer campesino; b) Avaliar os resultados obtidos com o levantamento das informações através das entrevistas com os agricultores familiares e da observação do seu cotidiano; c) Compreender como a comunicação, através do audiovisual, pode contribuir na valorização e reconhecimento dos agricultores familiares inseridos nessa cadeia produtiva local.

2 DESENVOLVIMENTO: DESAFIOS DA CONECTIVIDADE NO CAMPO

Este estudo ocupou-se em acompanhar o dia a dia de quatro núcleos de agricultores familiares residentes em quatro localidades distintas ao redor do município de São Borja/RS. Dessas quatro famílias, foi possível observar que três delas estão conectadas às novas tecnologias de comunicação via redes sociais e aplicativos de mensagens instantâneas (internet móvel), utilizando esses recursos não só para a informação, diversão e entretenimento, mas como ferramentas de interação com o meio urbano, de comercialização de seus produtos e divulgação de seus trabalhos.

Essa atividade revela que o meio rural está especialmente conectado e integrado às novas TICs e, justamente, nessa construção de redes de cooperação e conectividade que se percebe a perspectiva multicultural da qual se refere Canclini (1995). Isso demonstra que essa convergência para a virtualização, já relatadas por Canclini (1995) e outros pensadores da sociedade moderna, está sendo praticada e absorvida também pelos agricultores familiares pesquisados, pois os mesmos evidenciam que, de fato,

entenderam que essa atitude de conectividade, interação e uso de recursos digitais é possível, necessário e de fácil operação.

3 COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL COMO INDÚSTRIA CRIATIVA

Os avanços que ocorreram no campo da comunicação social nas últimas décadas, seja nos aspectos tecnológicos, seja nas pesquisas científicas, demonstram a maturidade que essa área do conhecimento atingiu. A sociedade digitalizada necessita de um novo campo fértil do conhecimento que integre a comunicação com as inovações, sobretudo a ampliação das iniciativas criativas e midiáticas (informação e comunicação) (SOUZA; SILVA, 2016).

Souza e Silva (2016) apresentam uma reflexão que fortalece essa perspectiva da relação entre a comunicação e os setores/atividades criativas, chamadas de indústrias criativas:

Deste modo, a contemporaneidade põe em evidência a potencialização das práticas criativas e culturais. Tais práticas articuladas pela dinâmica social estabelecida por questões econômicas, políticas e tecnológicas, se estabelecem nas ações individuais e na constituição e existência de organizações e instituições. [...] Nessa perspectiva a comunicação é posta como constituinte dos setores criativos e culturais (a publicidade, as mídias digitais, o audiovisual, dentre outros), ou como elemento estratégico e instrumental (SOUZA; SILVA, 2016, p. 2).

Ou seja, é justamente nessa perspectiva de integração entre a comunicação e as indústrias criativas (pertencentes ao conceito maior de economia criativa) que se identifica a necessidade de reflexão sobre essa temática, implicando em definições conceituais atualizadas sobre a comunicação e as suas estratégias no âmbito da indústria criativa. Da mesma forma que há dificuldade em definir conceitos únicos e fechados de comunicação, cultura e sociedade, também há com a criatividade. Na tentativa de conceituar economia criativa, Florida (2011) apoia-se na expressão “*ethos*”, no seu sentido como estudo e definição dos costumes sociais vigentes e, especialmente, apoia-se na expressão “criativo”, fazendo a ligação com o comportamento, com a cultura e com os valores inventivos e inovadores

característicos de uma determinada coletividade, ou seja, o “*ethos criativo*”. A subjetividade (criativa) é algo inerente a essa prática e a valorização desses aspectos intangíveis é algo que contribui para a configuração de diferenciais competitivos em diferentes níveis.

3.1 Documentário como forma de expressão do saber/fazer campesino

Antes mesmo de Cristo nascer, Confúcio já havia dito que “uma imagem vale mais que mil palavras”, referindo-se acerca do poder que a imagem tinha para expressar fatos, coisas e sentimentos. Essa máxima popular provoca a reflexão sobre o quão importante é o poder da imagem e, de fato, demonstra a força e a relevância que uma ou várias imagens têm de contar histórias, revelar enredos, denunciar contextos e/ou narrar acontecimentos.

Nesse sentido, na produção do documentário *Observando a Agricultura Familiar: entender e valorizar o saber / fazer campesino* houve, de fato, uma preocupação com a composição fotográfica e sequencial de suas imagens, uma vez que se procura abordar a paisagem e suas especificidades destacando características da geografia, da fauna, da flora, bem como de aspectos que definem o meio rural. Entretanto, para que seja possível aprofundar acerca das características deste produto desenvolvido, é importante primeiramente discutir sobre as próprias características do audiovisual enquanto produto de comunicação, essencialmente no que diz respeito ao seu discurso fílmico, compreendendo seus diferentes aspectos. Para Puccini (2009) o discurso do filme documentário tem por característica sustentar-se por ocorrências do real, isto é, trata efetivamente daquilo que aconteceu, antes ou durante as filmagens, e não daquilo que poderia ter acontecido, como no caso do discurso narrativo ficcional. Essa aproximação do documentário com o real resulta na fixação de seus procedimentos essenciais de construção na busca pela legitimidade, veracidade e credibilidade.

4 A MISTURA DO RURAL E DO URBANO: ALGUNS ASPECTOS DA RURBANIDADE

Através das vivências experienciadas na produção do documentário, verificou-se que aplicativos de mensagens instantâneas, redes sociais e plataformas digitais são, de fato, uma realidade na maioria dos núcleos familiares urbanos e também do meio rural. Ou seja, a exigência de uma ação que opera as novas tecnologias de comunicação dá-se efetivamente sob os aspectos pessoais e profissionais também no meio rural, representando uma reconfiguração da própria ruralidade, identidade e memória. Uma verdadeira transformação como destacam Guerin, Deponti e Felippi (2019):

Essas transformações incluíram inovações tecnológicas, do ponto de vista produtivo; facilidade dos meios de transporte; diminuição no número de pessoas que trabalham com a agricultura; êxodo rural e diminuição significativa da população rural; aumento de atividades não agrícolas; oferta de serviços tradicionalmente urbanos no rural. Nessa lista, também está incluída a inserção de tecnologias de informação e comunicação (TICs), que proporcionaram uma outra configuração desse espaço (GUERIN; DEPONTI; FELIPPI, 2019, p. 32).

Ainda nessa linha de pensamento, Cimadevilla (2009) um conceito que pode explicar com propriedade a inter-relação desses dois universos acaba por reunir dois vocábulos, ou seja, a mistura do o rural e o urbano resultando no termo “rurbano”. Conceito este que foi proposto há mais de meio século pelo sociólogo norte-americano Charles Josiah Galpin (1864-1947) e sobre o qual Cimadevilla (2009) estrutura suas reflexões sobre a sociedade contemporânea. Nesse sentido, o autor entende que, em muitos aspectos, o rural e urbano misturam-se e que muitas realidades não podem ser pensadas exclusivamente como urbanas, mas também não podem ser pensadas como rurais, mas, ao contrário disso, devem ser pensadas como uma síntese disso, ou seja, como realidades “rurbanas” (CIMADEVILLA, 2009).

5 METODOLOGIA: IMERSÃO NO CAMPO DE PESQUISA A PARTIR DA INSPIRAÇÃO ETNOGRÁFICA

A primeira fase diz respeito à definição do objeto de estudo, do contexto e do processo que seria desenvolvido. Isto é, nessa fase a pesquisa delimitou-se à intenção de trabalhar a temática da agricultura familiar e o contexto socioeconômico dessa atividade na região específica do Estado do Rio Grande do Sul. Em relação ao método utilizado, destaca-se o levantamento teórico bibliográfico, bem como, a observação participante através de uma imersão nesse universo (participação em eventos, seminários e “dias de campo” promovidos pela EMATER/ASCAR São Borja/RS), possibilitando estreitar laços de convivência e confiança, em uma perspectiva etnográfica.

5.1 A pesquisa é o percurso

Já o segundo momento, refere-se à análise, reflexão e entendimento das temáticas que emergiram através da observação participante e a etnografia. Sob a perspectiva de Bachelard o próprio percurso da pesquisa se torna o método de análise do objeto de estudo. Frente a isso, é possível afirmar que a aplicabilidade da pesquisa torna-se relevante e evidente justamente na construção do produto documentário que foi realizado junto a essas famílias, pois foi essa produção filmica que, de fato, estabeleceu-se como um instrumento metodológico. Esse método apresentou-se eficaz para que fosse possível atingir os objetivos propostos por este trabalho. Blaunde (2015) reflete, assim, acerca da perspectiva de Bachelard sobre os métodos:

Nesta perspectiva, Bachelard mostra que as metodologias tão diversas, tão móveis nas várias ciências, dependem mesmo assim de “um método inicial, de um método geral que deve instruir todo o conhecimento, que deve tratar todos os objectos da mesma maneira. Desta forma, uma tese como a nossa que considera o conhecimento como uma evolução do espírito, que aceita variações concernentes à unidade e à perpetuidade do eu penso deve perturbar o filósofo”

(BACHELARD, op.cit. p.10). É nesta tese que Bachelard entende a filosofia do conhecimento científico, como uma “filosofia aberta” (BLAUNDE, 2015, p. 9).

Em termos práticos, teve-se uma estrutura prévia inicial já planejada de como seria desenvolvida a pesquisa e os métodos utilizados, porém foi próprio fazer da pesquisa junto ao contexto das famílias é que se constituiu a metodologia aberta nesta pesquisa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de pesquisa procurou aliar o documentário audiovisual e a atividade criativa com a agricultura familiar no município de São Borja/RS. Propondo-se a promover um diálogo interdisciplinar entre esses três temas distintos, porém, aqui, interligados: a agricultura familiar, o audiovisual e a comunicação como indústria criativa.

Quanto aos resultados, os mesmos foram passíveis de mensuração, uma vez que se obtiveram mais de 2.000 visualizações entre os cinco episódios do documentário em 24 meses de disponibilidade na plataforma de vídeos *YouTube*. Além desses dados quantitativos, também é possível elencar resultados qualitativos, os quais foram observados nas manifestações e compartilhamentos sobre o documentário produzido, além de outras interações que não foram possíveis de se registrar, permitindo ter uma avaliação positiva do produto realizado.

É possível destacar mais um elemento que o produto desenvolvido apresentou, no sentido de satisfazer a problemática teórica proposta, que foi além do reconhecimento do trabalho do agricultor familiar, o seu conhecimento dos personagens por outros indivíduos. Isto é, foi através do material produzido através deste estudo que muitas pessoas, genericamente, descobriram a existência do Sr. Felipe dos Santos, da Kelin Oliveira, da Família Comim e da artesã Ernestina Martins. Foi através do acesso ao documentário, que esse público teve acesso às reflexões que foram propostas na narrativa, como a preocupação com o meio ambiente, a rurbanidade, os

problemas e dificuldades dos pequenos agricultores diante do *agrobusiness*, bem como os pontos positivos, divulgando os produtos que são produzidos e comercializados de forma artesanal, orgânica e específica. Dessa forma, pode-se afirmar que o trabalho atingiu os objetivos propostos. As possibilidades são muitas porque muitos são os caminhos que podem ser desenvolvidos, tendo em vista inclusive a proposta de políticas públicas mais engajadas e realmente aplicável a esse público. Essas novas gerações de agricultores estão, de fato, atentas às novas possibilidades que surgem da modernização, da conectividade e das novas tecnologias digitais disponíveis. A sociedade, o mercado e os governantes devem estar atentos a essas transformações que vive a sociedade atual. O homem do campo, “*aquele que fala com Deus*”, também utiliza *smartphone*. Engana-se quem acredita que o homem rural esteja desconectado e à margem dos avanços tecnológicos, à margem das questões econômicas e das políticas públicas. Em sua grande maioria, estão utilizando e consumindo as novas tecnologias, estão atentos ao mercado globalizado e fiscalizadores dos seus governantes, constituindo-se assim, em sujeitos de seu tempo.

REFERÊNCIAS

BLAUNDE, Jose. Filosofia das ciências na perspectiva Bachelardiana. **Enciclopédia**, Pelotas, RS, v. 3, p. 05-17, inv. 2015. Disponível em [periodicos.ufpel.edu.br › index.php › article › download](http://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/article/download). Acesso em 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 11.326**, de 24 de julho de 1996. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em 8 mai. 2019.

CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e cidadãos**: conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995.

CIMADEVILLA, Gustavo; CARNIGLIA, Edgardo (org.). **Relatos sobre la ruralidad**. Universidad Nacional de Río Cuarto: Río Cuarto, AR, 2009. Disponível em

<https://www.comunicacionyrurbanidad.org/wp-content/uploads/2018/03/RELATOS-SOBRE-LA-RURBANIDAD.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

FLORIDA, Richard. **A ascensão da classe criativa**. Tradução: Ana Luiza Lopes. Porto Alegre, RS: L&PM, 2011.

GUERIN, Yhevelin Serrano; DEPONTI, Cidonea Machado; FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan. Novos olhares sobre a ruralidade. In: FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan *et al.* **As tecnologias de comunicação no cotidiano de famílias rurais: (re) configurações de uma ruralidade**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2019.

OBSERVANDO a agricultura familiar: entender e valorizar o saber/fazer campesino. Produção Sáryon da Costa Azevedo. São Borja, 2019.1 DVD

PUCCINI, Sérgio. **Roteiro de documentário: da pré-produção à pós-produção**. Campinas, SP: Papyrus, 2009.

SOUZA, Laura Oliveira; SILVA, Marcela Guimarães. A comunicação como instrumento da indústria criativa. **2º Encontro Missionário de Estudos Interdisciplinares em Cultura - EMIcult**, v. 2, p. 1-15, 25-26 ago. 2016.

SEBRAE. **Perfil das cidades gaúchas: 2019**: São Borja. Porto Alegre: Sebrae/RS, 2019. Disponível em http://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas_Sao_Borja.pdf. Acesso em 15 mai. 2019.

SAÚDE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O SUS EM FOCO

Bruna Pereira Alves da Silva¹⁷
Eliana Lamberti¹⁸

Resumo: Este estudo teve como intuito realizar uma pesquisa seletiva, dos trabalhos que fazem luz às relações recíprocas entre as políticas públicas de saúde no Brasil e o Desenvolvimento Sustentável, dos trabalhos revistos procurou-se apreciar, dentro de uma perspectiva histórica, partindo especificamente dos trabalhos que envolvem as Políticas Públicas de Saúde no Brasil e o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Agenda 2030. A escolha metodológica foi uma Revisão de literatura, na qual foram selecionados estudos publicados entre 2015 a 2021, fez-se esse recorte temporal, pois foi a partir de 2015 que foram publicados os primeiros trabalhos sobre essa temática. O estudo demonstrou que o Brasil tem um histórico de investimentos ineficientes para o SUS, políticas públicas sub financiadas, deficiência na gestão dos sistemas loco regionais de saúde bem como deficiência na formação dos profissionais de saúde. É necessário que o Estado tenha um melhor olhar para o atual financiamento do SUS, colocando como prioridades as políticas de saúde, revendo assim sob a vigência da Emenda Constitucional nº 95.

Palavras-Chave: Sistema único de Saúde; Políticas Públicas de Saúde; Agenda 2030.

INTRODUÇÃO

A saúde tem se tornado cada vez mais importante dentro das estratégias de Desenvolvimento e a relação com este tem sido reconhecida, ela é intrincada, pois abrange o campo da economia, visto que envolve diferentes interesses sociais, políticos e econômicos. No atual cenário brasileiro setor saúde tem sido considerado como inquestionável indutor e parte distinta nos arranjos de modelo de desenvolvimento (GADELHA; COSTA, 2007).

Na relação entre a vertente desenvolvimentista, a saúde se afigura como uma das áreas essenciais a serem planejadas e implementadas, tanto pela necessidade de abordagem e planejamento regional da saúde, quanto pelas fronteiras epidemiológicas que não se limitam a delimitações políticas e institucionais (GADELHA; COSTA, 2007). A saúde como pauta de uma agenda de desenvolvimento, passou por inúmeras transformações, mas o progresso tecnológico foi a base para o desenvolvimento deste campo.

¹⁷ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: brubsb99@gmail.com

¹⁸ Doutora em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Docente efetiva e pesquisadora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: eliana@uems.br

O cenário brasileiro considera a saúde um direito de todos e dever do Estado. Para assegurar esse direito, houve a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), que se baseia em três fundamentos principais: universalidade, igualdade de acesso e integralidade no atendimento. A criação do SUS foi evidentemente uma enorme vitória para a coletividade. Atualmente o SUS, mesmo enfrentando problemas financeiros, políticos e administrativos, o SUS continua sendo destinado a todos e muitas políticas públicas foram constituídas a partir dessa visão (AGUIAR, 2015).

Inicialmente optou-se por uma construção histórica da saúde e das relações com o desenvolvimento desaguando na ótica do Desenvolvimento Sustentável, posteriormente vamos entender a AGENDA 2030 e como a saúde é contemplada por essa Agenda. Por fim faz-se uma construção de diálogos entre os autores clássicos do Desenvolvimento para com o campo da saúde. Finalizada a construção teórica temos a seção explicitando o método utilizado, e os resultados e as discussões, aqui nesta seção aborda-se de maneira clara e coletiva as relações apresentadas na construção teórica para a realidade da saúde no Brasil. Ademais encerra-se esse trabalho com as considerações finais, onde o exposto campo da saúde necessita de uma agenda de desenvolvimento mais robusta e contemplado pelo governo com ações mais propositivas e mudanças estruturais.

SAÚDE E DESENVOLVIMENTO

Para a OMS a saúde é complexa, sendo caracterizada como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social tendo um caráter mais global e não somente a ausência de afecções e enfermidades”. Sendo um direito social, distintivo à condição de cidadania, que deve ser confirmado sem qualquer distinção de raça, de religião, ideologia política ou condição socioeconômica, sendo caracterizada como um valor coletivo, um bem de todos (OMS, 2004).

Reforçada em uma publicação de 2000, da Organização das Nações Unidas (ONU), essa ideia aponta quatro condições mínimas, para que o estado conceda e garanta o direito à saúde: acessibilidade, disponibilidade financeira, aceitabilidade e qualidade do serviço de saúde pública do país (TEIXEIRA; CRUZ; AZEVEDO, 2016).

O Brasil é um país socialmente desigual e caracterizado por concentrações setoriais, regionais e de renda. Em tal contexto, o Sistema Único de Saúde – SUS é um arcabouço institucional relevante para corrigir as desigualdades regionais, cabendo destacar que seu surgimento, em 1988, possui um importante acontecimento anterior: a VIII Conferência Nacional de Saúde de 1986 (Albuquerque *et al*, 2017; Cohn, 2008; Escorel, Nascimento & Edler 2005). Por ter como característica a universalidade, a igualdade de acesso e a integralidade no atendimento, o SUS atinge localidades que dificilmente seriam atendidas caso dependessem exclusivamente da iniciativa privada (Santos, 2009; Santos, Manzano & Krein, 2021).

De acordo com Silva & Machado (2009) como também Reis *et al* (2016), o Brasil é o único país do mundo com população superior a 200 milhões de habitantes, que possui um sistema de atendimento universal à saúde, através do SUS. Quaisquer tentativas nesta direção e, principalmente, em países com disparidades econômicas e sociais profundas como o Brasil, naturalmente, não são fáceis de serem implementadas.

Antes do SUS, houve tentativas de uma interiorização do atendimento de saúde a partir da disseminação dos atendimentos de saúde no Brasil:

- I. Projeto Rondon e o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS), ambos durante o Regime Militar pós 1964,
- II. Programa de Interiorização do Sistema Único de Saúde (PISUS) e o Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde (PITS), referente ao período pós redemocratização de 1985.

Mas essas tentativas foram inconclusivas, e mesmo com a criação do SUS em 1988, a saúde ainda não é distribuída de maneira igual no país. Carlos Gadelha em um de seus trabalhos ressalta:

A relação funcional, harmônica e linear (ou não estrutural) da relação entre saúde e desenvolvimento – e que deixou alguns dos comprometidos com a saúde quase em estado de euforia – foi retratada com força acadêmica e política no famoso relatório da Organização Mundial da Saúde “Macroeconomia e Saúde: investindo na saúde para o desenvolvimento econômico” (GADELHA, 2017).

Fazendo um paralelo com o conceito de desenvolvimento adotado neste fala, onde incorpora a inovação como um processo político e social, e não apenas técnico – definida como a transformação produtiva para um certo modelo de sociedade –, e que traz, como princípio inerente ao conceito, a sua extensão ética e social atrelada ao atendimento das necessidades humanas: “o desenvolvimento pode ser definido como processo de transformação social pelo qual o crescente número de necessidades humanas, preexistentes ou criadas pela própria mudança, são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo, gerado pela introdução de inovações tecnológicas” (SANTOS, 2009; SANTOS, MANZANO & KREIN, 2020).

De acordo com Elimar Pinheiro do Nascimento (2012), o Desenvolvimento Sustentável (DS), se permeia por duas origens, uma da biologia e uma da economia. Para Machado (2005), no Brasil se defende que o DS é um argumento, consoante as premissas de Foucault. Para Sen (2000), sua percepção enquanto coletividade, figura-se a possibilidade adição de parâmetros que venham verdadeiramente modificar o sentido do desenvolvimento, pautado na ampliação das oportunidades por meio da liberdade do desenvolvimento humano.

A Agenda 2030 é um projeto da Organização das Nações Unidas (ONU) que apresenta um compromisso global em prol do desenvolvimento sustentável. Sendo seu principal objetivo, garantir o desenvolvimento humano e o atendimento às necessidades básicas do cidadão por meio de um encadeamento econômico, político e social que respeite o ambiente e a sustentabilidade (IPEA,2019). Ratificada em 2015 por 193 países, essa Agenda foi estruturada por 17 Objetivos – os ‘ODS, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável’ – organizados em 169 metas, que devem ser realizadas até o ano de 2030, (BUSS *et al*, 2017).

Agenda 2030 é o primeiro Plano de Desenvolvimento que se articula enraizado na questão ambiental, reduzindo assim os riscos de elaborar duas agendas paralelas: uma para o desenvolvimento sustentável, outra para a proteção ambiental. A primeira a apresentar um enfoque integrado das três dimensões de desigualdades: econômica, social e política. Tradicionalmente analisado à luz de três elementos fundamentais — a inclusão social, o crescimento econômico e a proteção ambiental —, o conceito de desenvolvimento sustentável

assumiu um significado mais amplo com a adoção da Agenda 2030, que acrescenta a essa abordagem tradicional dois componentes críticos: a parceria e a paz (IPEA,2018).

Dentro dessa proposta o ODS 3 é destinado à ‘Saúde e ao Bem-Estar’ e conta com nove audaciosas metas que abrangem: a redução das mortalidades materna, infantil, prematura por doenças não transmissíveis, por acidentes nas estradas, por produtos químicos perigosos e por contaminação e poluição do ambiente; malária, a extinção das epidemias de Aids, tuberculose, doenças negligenciadas e o combate à hepatite; a promoção da saúde mental; acesso a serviços de qualidade e a vacinas e medicamentos essenciais e seguros a prevenção e promoção da saúde mental, o acesso universal aos serviços de saúde sexual e saúde reprodutiva; tratamento ao abuso de álcool e outras drogas; e a cobertura universal de saúde, incluindo proteção ao risco financeiro (IPEA, 2018).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A agenda de saúde precisa fazer parte da discussão do padrão do desenvolvimento brasileiro de maneira concreta, onde se faz necessário pensar sua conexão estrutural com o desenvolvimento econômico, com a equidade, a sustentabilidade ambiental e a mobilização política. Ela deve ser abordada como engrenagem endógena da discussão de um modelo de desenvolvimento brasileiro. Reconhecemos que estamos em um sistema capitalista, num país tecnologicamente dependente e com uma estrutura social e econômica desigual e com fragilidades estruturais marcantes (FURTADO, 1964, apud GUILLÉN, 2007).

Analisando os trabalhos e relacionando com a base teórica, fica nítido que o país precisa de fomento para pesquisa e desenvolvimento, tecnologia e inovação. De modo geral, as produções demonstram uma inclinação de crescimento e uma preocupação por parte dos pesquisadores acerca dos estudos que desdobram a seara da saúde e do desenvolvimento sustentável, os estudos apontam a necessidade de intrínseca ao crescimento da importância dessas relações e de como o SUS é tão necessário para o Brasil alcançar as metas impostas pela Agenda 2030

Dos trabalhos analisados 85,7%, apontam que as metas globais e nacionais que compõem o ODS 3 demonstram que o Brasil tem um percurso doloroso e difícil pela frente, pois alguns fatores causam preocupação, contudo, os possíveis efeitos das restrições fiscais sobre o SUS de modo geral, sobre as políticas e programas que contribuem para o alcance do ODS 3 em especial sobre outras políticas e programas, como as que buscam a redução da pobreza, as que viabilizam a educação, a igualdade de gênero, o acesso à água potável e ao saneamento, o trabalho decente e a contenção das desigualdades.

Corroborando com os achados, destarte ainda para a análise, o que é citado por Sen:

[...] as desigualdades, inclusive na atenção sanitária e não apenas no alcance da saúde, também podem ser importantes para a justiça social e a equidade na saúde [...] Suponhamos que as pessoas A e B têm exatamente as mesmas predisposições em relação à saúde, entre elas a mesma propensão para uma enfermidade particularmente dolorosa. Mas A é muito rica e consegue curar ou suprimir completamente sua doença com algum tratamento médico caro, enquanto B, que é pobre, não pode pagar tal tratamento, pelo que sofre muito com a moléstia. Aqui há uma clara desigualdade na saúde. [...] os recursos usados para curar o rico A poderiam ter sido usados para proporcionar algum alívio a ambos [...] (Sen, 2002).

Para Lorenzetti *et al* (2014), o SUS é considerado uma conquista social de todos os cidadãos brasileiros e, mesmo os recursos sendo insuficientes, este teve um grande avanço em decorrência da criação ESF, entretanto possui como ponto negativo a dependência dos serviços da iniciativa privada (casos de média e alta complexidade). Para Campos (2018), os acontecimentos nos cenários político e econômico que ocorreram nos últimos 10 anos foram desfavoráveis para a estabilidade do SUS.

Assim, uma articulação virtuosa entre saúde e desenvolvimento demandaria o estabelecimento de políticas capazes de conciliar a coexistência harmoniosa dos antagonismos existentes entre os interesses do capitalismo e do bem-estar social (COSTA, BAHIA, BRAGA, 2017).

De acordo com GADELHA (2017), sem o SUS, não é possível haver desenvolvimento sustentável no Brasil. E sem um Complexo Econômico e Industrial robusto, independente e soberano, não terá como sustentar um sistema

de saúde público, global, livre e de qualidade. Os ODS são pontos de pressão que têm a capacidade de afetar a saúde de todo o planeta e das pessoas que vivem nele.

CONCLUSÃO

Sem um arranjo global favorável, o Brasil passa por muitas barreiras no que concerne a agenda 2030, no que tange especificamente ao 'setor saúde', as adversidades para completar os ODS passam por problemas históricos e ganham proporção por meio da crise do federalismo cooperativo que dispõe o Sistema Único de Saúde (SUS), atingindo estados e municípios que enfrentam dificuldades orçamentárias, limitam seus investimentos, tentam lidar com a falta de novos recursos federais como um dos principais obstáculos para a melhoria do SUS, isso fica evidente nos apontamentos de todos os trabalhos analisados.

Sendo assim, fazendo-se uma análise do contexto do SUS, torna-se visível uma crescente preocupação com o desenvolvimento sustentável. Enxergando que enquanto a de austeridade fiscal estiver marcando o contexto das políticas públicas no Brasil, sobretudo, como tem sido apontada como fator determinante da piora da situação de saúde da população em todo o mundo, principalmente entre os grupos socioeconomicamente mais vulneráveis, o Brasil necessita de uma maior alocação de recursos federais, pois sem o aporte suficiente de recursos para o financiamento do SUS e para outras políticas que atuam sobre determinantes sociais da saúde, associado à redefinição das prioridades das políticas de saúde, o alcance das metas do ODS 3 será comprometido, pois depende do aumento do acesso a bens e a serviços de saúde e da melhoria da qualidade na prestação desses serviços, bem como de maior aporte para pesquisa e desenvolvimento.

Necessitamos da saúde como centralidade de ações propositivas, pois já somos parte de um sistema fragilizado e de um círculo vicioso na saúde. Pensando em uma solução estrutural com propostas de políticas públicas para o Brasil sair da crise com base em inovação, equidade, SUS e sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Z. N. SUS: **Sistema Único de Saúde—antecedentes, percurso, perspectiva e desafios**. São Paulo SP: Martinari, 2015.

ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi de et al. Desigualdades regionais na saúde: mudanças observadas no Brasil de 2000 a 2016. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, p. 1055-1064, 2017.

BUSS, Paulo M. et al. Implementação da Agenda 2030 e dos ODS—perspectivas do Brasil. 2017.

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

COHN, Amélia. Políticas de saúde e reforma sanitária hoje: delimitações e possibilidades. 2008.

COSTA L.S; BAHIA L, BRAGA C,L,. **Saúde e desenvolvimento: um diálogo com o pensamento de Celso Furtado**, Healthcare and development: a dialog with the thinking of Celso Furtado, Ciênc. saúde coletiva vol.22 no.7 Rio de Janeiro jul. 2017.

CAMPOS, Francisco Eduardo; MACHADO, Maria Helena; GIRARDI, Sábado Nicolau. A fixação de profissionais de saúde em regiões de necessidades. 2009.

DE MARCO, C. M.; MEZZAROBBA, O. **O direito humano ao desenvolvimento sustentável**: contornos históricos e conceituais. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 14, p. 323-349, 2017.

SANTOS, Anselmo Luís; MANZANO, Marcelo; KREIN, André. Heterogeneidade da distribuição dos profissionais de saúde no Brasil e a pandemia Covid-19. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 16, n. 28, p. 197-219, 2021.

SCOREL, Sarah; NASCIMENTO, Dilene Raimundo do; EDLER, Flavio Coelho. As origens da reforma sanitária e do SUS. In: **Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS**. 2005. p. 59-81.

FURTADO, C. Teoria e política do desenvolvimento econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FURTADO, C. A fantasia organizada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

Furtado C. Dialética do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura; 1964.

GADELHA, C. **Agenda 2030: “Sem o SUS, não há desenvolvimento sustentável”**. Disponível em :
<https://portal.fiocruz.br/noticia/agenda-2030-sem-o-sus-nao-ha-desenvolvimento-sustentavel-diz-carlos-gadelha> Data de publicação: quarta-feira, 25 Outubro, 2017
Centro de Relações Internacionais em Saúde (CRIS) 2017

GADELHA, Carlos Augusto Grabois; COSTA, Laís. Integração de fronteiras: a saúde no contexto de uma política nacional de desenvolvimento. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, p. S214-S226, 2007.

GUILLÉN, Arturo R. A necessidade de uma estratégia alternativa de desenvolvimento no pensamento de Celso Furtado. **Celso Furtado e o século XXI**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2007.

GUMIERO, R.G., **Balanco da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da sub-região de faixa de fronteira Oiapoque**, 2019 disponível EM>
<http://hdl.handle.net/11362/45621>

GUIMARÃES, Édson; FERREIRA, Maria Inês. Na contramão dos objetivos do desenvolvimento sustentável: avaliação da pobreza hídrica na região estuarina do Rio Macaé, Macaé/RJ. **Saúde e Sociedade**, v. 29, 2020.

ISABEL, R. S.; MOTA, D. J. M. **Agenda 2030 e desenvolvimento humano: uma análise da política migratória brasileira**. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2017.

_____. **Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ODS BRASIL, 2021** <https://odsbrasil.gov.br/>

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. ODS - Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: proposta de adequação. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <disponível em: <https://bit.ly/3dYJ9J0>>. Acesso em: 6 out. 2021.

Organização Mundial de Saúde. **Obesidade: prevenindo e controlando a epidemia global**. Relatório da Consultoria da OMS, Genebra, (2004)

MENDES KDS, SILVEIRA R.,C,P,; GALVÃO C,M;. **Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem**. Texto Contexto Enferm. 2008.

NASCIMENTO, E, P. **Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico**. Dossiê Sustentabilidade • Estud. av. 26 (74) • 2012 • <https://doi.org/10.1590/S0103-40142012000100005>

(PNUD) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Brasília: PNUD, 2015. 291 p.

ROMEIRO, A. R. (2012). **Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico- ecológica**. *Estudos Avançados*, 2012. 26(74), 65-92. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10625>

REIS, Ademar Arthur Chioro dos et al. Tudo a temer: financiamento, relação público e privado e o futuro do SUS. **Saúde em Debate**, v. 40, p. 122-135, 2016.

SANTOS, Isabela Soares et al. **O mix público-privado no sistema de saúde brasileiro: elementos para a regulação da cobertura duplicada**. 2009. Tese de Doutorado.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade** São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SEN, Amartya. Por que igualdade na saúde? **Revista Pan-Americana de Saúde Pública** , v. 11, pág. 302-309, 2002.

TEIXEIRA, J, V; CRUZ,A, M; AZEVEDO, A,P.; **UNIVERSALIDADE DO ATENDIMENTO À SAÚDE NO BRASIL**: impasses e perspectivas Revista de Políticas Públicas, vol. 20, núm. 1, enero-junio, 2016, pp. 201-220 Universidade Federal do Maranhão São Luís, Brasil



**GT 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS , DINÂMICAS DE FRONTEIRA E RELAÇÕES DE
PODER (MIGRAÇÕES, RELAÇÕES TRANSNACIONAIS NO RIO URUGUAI)**

Coordenadores:

Prof. Dr. Alex Sander Barcelos Retamoso (UNIPAMPA)

Prof. Me. Anderson Lima (Polícia Federal)

Profª. Drª. Marina Sanches Wünsch (UNIPAMPA)

Mestranda Liliane Lencina dos Santos (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestranda Richelli Pinheiro (PPGPP-UNIPAMPA)

A FERROVIA E SUA IMPORTÂNCIA PARA A FORMAÇÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE RESTINGA SÊCA-RS

Juliana Diana Friedrich¹⁹
Dilossane Vargas da Silva²⁰

Resumo: O final do século XIX é considerado um marco na história político-econômica do Brasil devido a expansão das ferrovias e das interferências geográficas e culturais nas diversas regiões do país. Ao longo da ferrovia que interligava Porto Alegre a Uruguaiana no estado do Rio Grande do Sul, constituíram-se vilarejos, que com o passar do tempo obtiveram subsídios para emancipar-se política e administrativamente. O presente artigo tem por objetivo analisar a influência da construção da ferrovia que interligava Porto Alegre a Uruguaiana no processo de emancipação político-administrativa do município de Restinga Sêca-RS e conseqüentemente de que forma a mesma influenciou no desenvolvimento regional. A metodologia empregada neste estudo se deu através da análise bibliográfica e com o uso de método qualitativo, possibilitou apurar que a construção e expansão da ferrovia Porto Alegre a Uruguaiana, na década de 1880, é considerada um fator determinante para a elevação dos vilarejos que se formaram a partir das Estações Férreas. O município de Restinga Seca, assim como alguns outros municípios nesta região, originaram-se dos pequenos povoados que se formaram no entorno das ferrovias, mais precisamente, nos pontos de parada do trem. A contribuição das ferrovias para o desenvolvimento regional se deu principalmente com o transporte para a escoação da produção agrícola e diretamente com a definição dos limites geográficos dos municípios.

Palavras-Chave: Ferrovias; Restinga Sêca; Território.

INTRODUÇÃO

A história do desenvolvimento econômico do estado do Rio Grande do Sul, está intrinsecamente ligada ao advento das ferrovias, as quais possibilitaram interligar uma região a outra e, principalmente, escoar as produções agrícolas e minerais até os portos de Porto Alegre e Rio Grande de forma direta. Neste contexto geo-histórico, a ferrovia também impulsionou o desenvolvimento sociocultural do Rio Grande do Sul, posteriormente, com a chegada de imigrantes ao estado. O presente artigo tem por objetivo analisar a influência da construção da ferrovia que interligava Porto Alegre a Uruguaiana, no processo de emancipação político-administrativa do município de Restinga Sêca-RS e conseqüentemente de que forma a mesma influenciou no desenvolvimento

¹⁹ Graduada em Licenciatura Geografia, pela Universidade Federal do Pampa, UAB/UNIPAMPA,RS, Brasil. E-mail: julianadianafriedrich@gmail.com

²⁰ Professora formadora UAB/UNIPAMPA, RS, Brasil. Doutoranda em Ciências Humanas y Sociales, AR. E-mail: dilossanevargas@unipampa.edu.br

regional.

Nesse sentido, cabe destacar que os primeiros imigrantes que se estabeleceram na região de Santo Ângelo, hoje município de Agudo, município limítrofe de Restinga Sêca, foram os alemães. Pelos registros históricos, pode-se afirmar que a chegada desses imigrantes teve início a partir de 1857. OLIVEIRA (1983) narra um trecho sobre a chegada das primeiras famílias de imigrantes em São Miguel:

[...] muitas famílias de colonos, como por exemplo, a dos Rohde, a dos Hübner e a dos Richter, estabeleceram-se em São Miguel e que, com o passar dos anos, mais famílias de imigrantes alemães se juntaram às primeiras, já estabelecidas. (OLIVEIRA, 1983, p.39).

Dessa forma, várias cidades do Rio Grande do Sul tiveram “origem” com o implemento de ferrovias, já que, ao longo das linhas, foram criadas Estações Férreas para parada, embarque, abastecimento, carga e descarga de passageiros e mercadorias. Assim, pequenos povoados se formaram no entorno das ferrovias, mais precisamente, nos pontos de parada do trem. A construção dessas ferrovias no estado do RS, teve início por volta de 1870, foi fundamental para o surgimento, formação e o reordenamento espacial de inúmeros municípios (IPHAE, 2002), dentre eles, o de Restinga Sêca, o qual possui sua gênese relacionada à implantação da ferrovia Porto Alegre-Uruguaiana, trecho Cachoeira do Sul-Santa Maria, construída em 1885.

Este estudo, ao mesmo tempo que narra a história da ferrovia, aborda a história do município de Restinga Sêca, com um recorte temporal que engloba as duas últimas décadas do século XIX. A delimitação deste período deve-se ao fato de que, em 1885, a Estação Férrea foi fundada em um pequeno vilarejo pertencente ao município de Cachoeira do Sul, identificado, à época, como “Caixa D’Água”. Esse nome foi dado em virtude de, naquele trecho, estar localizado um reservatório de água, o qual foi usado para abastecer os trens, até 1959, ano da emancipação político administrativa do município. Sendo assim, nesta pesquisa, apresenta-se um breve histórico da implantação da ferrovia no contexto regional, bem como sua importância para o município de Restinga Sêca nos processos de

formação territorial e emancipação político-administrativa²¹.

A pesquisa sobre a origem do município de Restinga Sêca está intimamente ligada à pesquisa do território e suas interfaces. Nesse sentido, ela se torna imprescindível para que se possa despertar e solidificar a identidade territorial do município e da região. A identidade é conceito fundamental para a constituição, caracterização cultural e social de um território. Segundo HAESBAERT (1997) a identidade territorial relaciona-se diretamente com a identidade social e com a noção de território. Nas palavras do autor:

[...] o território envolve sempre [...] uma dimensão simbólica, cultural por meio de uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais, como forma de controle simbólico sobre o espaço onde vivem (sendo também, portanto, uma forma de apropriação), e uma dimensão mais concreta, de caráter político-disciplinar: apropriação e ordenação do espaço como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos. (HAESBAERT, 1997, p. 42).

Já conforme (SOUSA, 2007, p.128-129) a identidade territorial é vista como “[...] resultado do enraizamento de um grupo social nas relações cotidianas balizada por tradições e mudanças no tempo e no espaço”. Destaca-se, dentre as obras consultadas, a da professora Lacy Cabral de Oliveira - 1983, intitulada “Evolução Histórica, Política e Administrativa do Município de Restinga Sêca”, desenvolvida em parceria com a administração municipal do município. Além de ser o único registro sobre a temática, poucos são os exemplares ou cópias disponíveis. Este fator também é justificativa determinante para rememorar o assunto, visando, com isso, contribuir para outros estudos sobre o tema.

O CONCEITO DE TERRITÓRIO

Para a realização deste estudo, é necessário, primeiramente, resgatar os diversos conceitos de território, noção muito importante para os estudos geográficos. Dentre os autores selecionados (RAFFESTIN, 1993; ANDRADE, 1995; HAESBAERT, 1997; SANTOS, 1999; HAESBAERT; LIMONAD, 2007;

²¹ Processo em que um distrito deixa de estar subordinado ao município de origem, tornando-se um novo município com total autonomia para eleger seus governantes/ mandatários, bem como, outros processos e serviços pertinentes e de interesse aos munícipes. (FAVERO, 2004, p. 15).

SAQUET, 2007, 2018)²², é possível observar uma série de diferenças na definição do termo. Para Raffestin (1993, p. 143), “território é definido como algo que sucede a noção de espaço e a partir dele que o sujeito manifesta e realiza sua territorialidade”. Segundo o autor, o território “é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...] o ator ‘territorializa’ o espaço”.

Para Andrade (1995), por sua vez, entende o território como uma porção física da superfície terrestre, delimitada por fronteiras políticas e submetida a um poder estatal. Segundo ele, é no território que se verificam as ações do homem sobre a natureza e também onde se observam as relações econômicas de uma sociedade. Território, nessa abordagem, também é comumente definido como uma área em que o estado administra, exercendo assim a sua soberania.

Enquanto que Haesbaert (1997) aborda o território de uma perspectiva distinta. Pode-se fazer referência a três visões de territórios segundo este autor. A primeira seria uma visão jurídico-política, a segunda uma visão cultural (ou culturalista) e, por fim, a terceira, uma visão econômica. No que se refere à visão jurídico-política, a relação entre o território e o poder exercido no controle do espaço que ele ocupa é abordado. Já no que toca à visão cultural, a apropriação, diferentemente da perspectiva de território jurídico-política, não se refere à ocupação do espaço físico, mas sim à tomada da identidade e cultura local. Por fim, no que tange à terceira visão, a econômica, o autor destaca a ideia de apropriação material. (HAESBAERT apud SPOSITO, 2004, p.18).

Além desses autores, Santos (1999) refere-se ao termo como “território usado”, ressaltando que é neste “lugar” em que a história do ser humano é plenamente realizada, partindo de sua manifestação de existência. Em outras palavras, o território seria o lugar onde a identidade do sujeito se concretiza. Nas palavras do autor, “o território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida”. (SANTOS, 1999, p. 08).

²² Elegeram-se autores que discutem o conceito de território, suas implicações e fundamentações, as quais vem ao encontro da proposta desta pesquisa.

Para Haesbaert ; Limonad (2007), o território é também uma construção histórica que parte dessas relações e apresenta dimensões de apropriação e domínio que envolvem os atores transformadores de um espaço socialmente compartilhado. Assim como Haesbaert (1997), os autores a seguir destacam.

[...] o território é uma construção histórica e, portanto, social, a partir das relações de poder (concreto e simbólico) que envolvem, concomitantemente, sociedade e espaço geográfico (que também é sempre, de alguma forma, natureza); o território possui tanto uma dimensão mais subjetiva, que se propõe denominar, aqui, de consciência, apropriação ou mesmo, em alguns casos, identidade territorial, e uma dimensão mais objetiva que pode-se denominar de dominação do espaço, num sentido mais concreto, realizada por instrumentos de ação político econômica (HAESBAERT; LIMONAD, 2007, p. 42).

Outra abordagem relativa à noção de território levada em conta neste estudo é a de SAQUET (2007, 2018). Ao explorar a definição do termo, o autor dedica-se à perspectiva do desenvolvimento local. Dessa forma, o território, em linhas gerais, é entendido como uma extensão dos sujeitos múltiplos que habitam determinados lugares e se relacionam de forma complexa nesses espaços. Nas palavras do autor: “O território contém essas relações e significa, num primeiro nível, espaço de (in)formação, mobilização, luta e resistência aos agentes do capital, além de objeto de estudos e orientação conceitual na análise e interpretação científica” (SAQUET, 2018, p. 482).

Com base nas definições apresentadas, é possível afirmar que o estudo da formação territorial de uma determinada localidade, além de ser importante do ponto de vista do resgate de sua origem, também tem muita relevância já que a transformação do território muitas vezes remete a conflitos, a relações de poder e, por consequência, à conquista. Nesse sentido, RAFFESTIN (1993) destaca que o conceito de território envolve disputas de poder entre os personagens envolvidos na conquista desse espaço, tornando-se evidente que o surgimento do território resulta das ações sociais para a sua apropriação. Entretanto, outros autores ressaltam que as relações de poder, apesar de serem determinantes, não são necessariamente elemento principal para o surgimento de um território. Como destaca Haesbaert (1997):

O território deve ser visto na perspectiva não apenas de um domínio ou controle politicamente estruturado, mas também de uma apropriação que incorpora uma dimensão simbólica, identitária e, porque não dizer, dependendo do grupo ou classe social a que estivermos nos referindo, afetiva (HAESBAERT 1997, p. 41).

Conforme conceitos abordados anteriormente, é possível afirmar que Restinga Sêca se estrutura como município por meio de uma construção histórica com interdependência sociedade/território. A mobilização dos moradores do local aliada à representação de pertencimento àquele espaço foi a força propulsora para reivindicar a elevação da categoria de vila à de município.

O município de Restinga Sêca está situado na região central do Estado do Rio Grande do Sul, com população de 15.849 habitantes, conforme dados do último Censo (2010), e com área territorial de 968, 620 Km (IBGE, 2019). Para fins econômicos, turísticos e políticos, Restinga Sêca, juntamente com os municípios de Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, São João do Polêsine e Silveira Martins, integra a região chamada de Quarta Colônia de Imigração Italiana do Estado²³.

A origem do nome do município está conectada à situação geográfica da localidade e pelo fato de haver uma sanga, denominada Passo da Porteira, que, em períodos de chuvas escassas, ficava com pouca água, interrompendo seu curso. (OLIVEIRA, 1983, p. 36) destaca que o nome foi atribuído por haver um trecho de terras que se localizava “[...] entre os rios Vacacaí Grande e Vacacaí Mirim que formam planícies pantanosas, com exceção de pequena porção onde, mais tarde, foi instalada a sede, que está situada no declive de pequena colina”. Ainda conforme registra a autora, o município originou-se também do processo de doação de sesmarias²⁴, como ocorreu com a maioria dos municípios do RS.

²³ Consórcio de desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS) – Conselho constituído dos nove prefeitos dos municípios integrantes, instituído no dia 5 de agosto de 1996. Segundo o site do Consórcio, a sua missão é conservar o patrimônio natural, preservar o patrimônio cultural dos grupos formadores do território da Quarta Colônia e, sobre estas referências materiais e imateriais, promover o desenvolvimento social e econômico local e regional sobre bases sustentáveis e solidárias.

²⁴ Foi uma política de concessão de terras, implantada no Brasil pelos portugueses, para assegurar sua colonização. No estado do Rio Grande do Sul, as primeiras doações de sesmarias datam de 1732-33. (LESSA DE CURTIS, 1964, p. 51).

DE VILAREJO À SEDE DO 4º DISTRITO: DINAMISMO SOCIAL E ECONÔMICO

O vilarejo do então município de Restinga Sêca pertencia ao município de Cachoeira do Sul, na época chamado de São João de Cachoeira²⁵. Com a queda do Império em 1889, as câmaras de vereadores foram extintas. Para a sede do distrito, foi escolhido o povoado de São Miguel. Tal escolha foi justificada pela abrangência de alguns recursos, pelo desenvolvimento da localidade e pela crescente população, uma vez que vários imigrantes alemães ali haviam se estabelecido. Oliveira (1983) destaca um trecho sobre esse desenvolvimento:

[...] o progresso era visível em todos os setores em São Miguel. O comércio foi ampliado, fábricas foram montadas e o primeiro salão de festas foi construído. As terras, propícias ao cultivo, o clima e o trabalho dos imigrantes fizeram com que a produção agrícola aumentasse, o que trouxe à tona a necessidade do escoamento do excesso de produção (OLIVEIRA, 1983, p. 39).

Nesse sentido é que a formação e o desenvolvimento econômico do município estão diretamente ligados à ferrovia. Com a instalação dos equipamentos ferroviários e com a inauguração de um reservatório de água, surge o povoado de Restinga Sêca, lugar que era conhecido como “Caixa d’Água”. A implementação de um reservatório era de extrema necessidade, pois era ali que os trens eram abastecidos para seguir viagem e também ocorria o embarque e desembarque de passageiros e mercadorias.

A Estação Férrea foi o centro que estimulou a economia e, conseqüentemente, a vida de Restinga Sêca em uma época em que os caminhos eram praticamente inexistentes ou, se existiam, quase intransitáveis. Os meios de transporte eram, por sua vez, precários. Nesse sentido, a presença do trem representava, além de modernidade e facilidade, uma verdadeira riqueza. Com esse desenvolvimento, Restinga Sêca foi se tornando o vilarejo mais promissor do município de Cachoeira do Sul, o que foi decisivo para que, em setembro de 1922,

²⁵ Importante destacar que São João de Cachoeira foi o quinto município criado no Estado do RS, em 1822 e era inicialmente chamado de Vila Nova de São João da Cachoeira. Os outros quatro municípios, originados pela divisão territorial do estado, eram Rio Grande de São Pedro, Porto Alegre, Rio Pardo e Santo Antônio da Patrulha, criados em 1809. (BARBOSA, 2013, p. 21).

a sede do Distrito, que até então era São Miguel, fosse oficialmente transferida para o “povoado” de Restinga Sêca.

Importante salientar que a até então a sede do 4º Distrito, São Miguel, continuava prosperando. Segundo OLIVEIRA (1983), os fatores econômicos, aliados ao aumento da população do local, foram essenciais para a instalação de uma agência financeira e de uma casa de saúde na região. Entretanto, apesar deste desenvolvimento, a transferência da sede para Restinga Sêca foi inevitável, fato que reflete a importância da ferrovia e da Estação Férrea no processo de crescimento local e regional da localidade.

A EMANCIPAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE RESTINGA SÊCA

No final da década de 1950, Restinga Sêca era um distrito de destaque, sendo um dos mais desenvolvidos e estáveis de Cachoeira do Sul. Este fato fez crescer, entre os habitantes, a ideia da possibilidade de emancipação, visto que a alta arrecadação do Distrito poderia ser aplicada em benefício próprio. Foi convocada uma reunião com os simpatizantes e apoiadores da emancipação.

Após reunião, na qual a votação foi unânime em favor da emancipação, foi criada a comissão e as subcomissões emancipadoras. No entanto, para tratar desse assunto, junto aos poderes públicos, foi necessária a elaboração do Projeto de Emancipação. Este projeto era constituído de estudo e de análise das condições apresentadas no 4º Distrito de Restinga Sêca, abordando aspectos demonstrativos que justificavam a grande possibilidade de desenvolvimento do futuro município.

O documento foi submetido à Comissão de Constituição e Justiça, Processo sob o nº 268/58, e também ao exame e parecer da Comissão Revisora de Distrito Territorial (IBGE). Sobre o território do Distrito, OLIVEIRA (1983) narra que:

O novo Município será constituído de todo o território do Distrito de Restinga Sêca, do Município de Cachoeira do Sul, com a superfície de 788Km² e limites constantes na descrição anexa e uma população de 15.107 habitantes, segundo o quadro demonstrativo do Departamento Estadual de Estatística: A receita da área emancipanda será de Cr\$ 1.909.813,40 (OLIVEIRA, 1983, p.65).

Este fato mobilizou intensa campanha da Comissão de Emancipação para que houvesse comparecimento às urnas, o que foi atendido com sucesso entre os eleitores. A lei de criação do novo município foi assinada pelo governador Senhor Leonel de Moura Brizola sob nº 3.730, na data de 25 de março de 1959 e sua publicação no Diário Oficial do Estado foi no dia 30 de março de 1959.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O município de Restinga Sêca é um município do estado do RS cuja origem e formação territorial remete a fatos históricos envolvendo a distribuição de sesmarias, a questão imigracional, os habitantes desbravadores que se estabeleceram na localidade, entre outras questões. A formação do município ocorreu gradativamente, atrelada, em um primeiro momento, à fundação e funcionamento da ferrovia e, mais tarde, à chegada de imigrantes. Após a construção da Estação no vilarejo Caixa D'Água, o povoado rapidamente desenvolveu-se, criando subsídios e recursos para se tornar a sede do 4º Distrito do município de Cachoeira do Sul. Antes disso, a sede era São Miguel, localidade que, apesar de próspera, não conseguiu se manter como sede da região.

Na década de 1950, Restinga Sêca era um dos distritos mais desenvolvidos e estáveis de Cachoeira do Sul, o que provocou, entre os habitantes, o anseio pela emancipação. Isso ocorreu também em função da boa arrecadação do Distrito. Os números expressivos da arrecadação são atribuídos ao desenvolvimento do entorno da Estação Férrea, no qual vários estabelecimentos comerciais estavam situados. Destacam-se, ainda, as pousadas e as várias residências dos desbravadores que foram atraídos pelas oportunidades do distrito e se fixaram ali, contribuindo assim para o desenvolvimento da região.

Portanto, os fatores decisivos para a emancipação político-administrativa do município de Restinga Sêca derivaram do dinamismo e desenvolvimento impulsionados pela construção da Estação Férrea. Tais fatores também foram responsáveis, de certa forma, pela legalização da formação estrutural do território, indicando seus limites e definindo, assim, suas localidades.

O município de Restinga Sêca, assim como alguns outros municípios nesta

região, originaram-se dos pequenos povoados que se formaram no entorno das ferrovias, mais precisamente, nos pontos de parada do trem. A contribuição das ferrovias para o desenvolvimento regional se deu principalmente com o transporte para o escoamento da produção agrícola e diretamente com a definição dos limites geográficos dos municípios.

O tema aqui desenvolvido constitui uma averiguação inicial que pode ser aprofundada futuramente por pesquisadores das áreas das ciências humanas, geográficas e/ou demais áreas que possam colaborar com a questão do impacto da implantação de ferrovias e dos processos de formação e emancipação política e administrativa de Restinga Sêca ou outras localidades. Além disso, com esta investigação, é possível proporcionar, às futuras gerações, o conhecimento básico sobre a formação geo-histórica do município e da região, com o objetivo de despertar desde cedo as noções de identidade e pertencimento aos cidadãos de Restinga Sêca.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Manuel Correia. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1995.

BARBOSA, Fidélis Dalcin. **História do Rio Grande do Sul**. 4. ed. Edições Est. Passo Fundo: Projeto Passo Fundo, 2013.

CONDESUS - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia, Disponível em <http://condesusquartacolonia.com.br/>. Acesso em 6 set. 2021.

FAVERO, Edison. **Desmembramento territorial**: o processo de criação de municípios - avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

HAESBAERT, Rogério. **Des-territorialização e identidade**: a rede "gaúcha" no Nordeste. Niterói, RJ: EdUFF, 1997.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. **Etc, espaço, tempo e crítica**. v.1., n. 2 (4). p. 39-52, 2007.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DO ESTADO DA SECRETÁRIA DA CULTURA - IPHAE. **Patrimônio Ferroviário do Rio Grande do Sul**: Inventário das estações do Rio Grande do Sul -1874/1959. Porto Alegre: Pallotti, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA -IBGE. **Cidades do Rio Grande do Sul**. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/restinga-seca>. Acesso em 24 set. 2020.

LESSA DE CURTIS, Maria Luiza. **Povoamento do Rio Grande do Sul**. Instituto Gaúcho de Reforma Agrária, Porto Alegre, 1964.

OLIVEIRA, Lacy Cabral de. **Evolução histórica, política e administrativa do município de Restinga Sêca**. Restinga Seca: Administração Municipal, 1983.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Lei nº 3.730 de 25 de março de 1959. Disponível em <https://www.diariooficial.rs.gov.br/diario?td=DOE&dt=1959-03-30&pg=1>. Acesso em 6 set. 2021.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. **GEOgraphia**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 7 -13 , 1999.

SAQUET, Marco Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAQUET, Marco Aurélio. A descoberta do território e outras premissas do desenvolvimento territorial. **Rev. Bra. Estud. Urbanos Reg**. São Paulo, v. 20, n. 3. P. 479-505, 2018.

SOUSA, Adriano Amaro de. Território e identidade: elementos para a identidade

territorial. **Caderno Prudentino de Geografia**. v. 1, n. 30, p.119-132, 2007.

SPOSITO, Eliseu Savério. Sobre o conceito de território: um exercício metodológico para a leitura da formação territorial do sudoeste do Paraná. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA NO NÚCLEO DE PRÁTICAS JURÍDICAS DA FSST EM CORUMBÁ-MS COMO POSSIBILIDADE DE ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS AO MIGRANTE INTERNACIONAL

Maria Carolina Scheeren do Valle²⁶
Marcio Rômulo dos Santos Saldanha²⁷
Silvia de Fátima Pires²⁸
Marco Aurélio de Oliveira Machado²⁹

Resumo: Neste artigo será abordado o conceito de fronteira e a relação desta com a migração, bem como, os conceitos de limite e soberania e de que forma esse elementos estabelecem uma relação de dicotomia entre a garantia soberana de proteção do Estado frente à violação do direito humano de migrar, bem como, a possibilidade de se garantir acesso às políticas públicas estabelecidas aos migrantes, através de assistência jurídica gratuita pelo Núcleo de Prática Jurídica da Faculdade Salesiana de Santa Teresa no município de Corumbá, na fronteira Brasil/Bolívia.

Palavras-Chave: Fronteira; Migração; Assistência jurídica gratuita.

INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda as definições de fronteira e migração, buscando o entendimento dos elementos que compõem tais conceitos. Serão analisados elementos como limite e soberania, uma vez que o conjunto entre fronteira, limite e soberania apresenta verdadeiro impacto na relação entre o poder do Estado de garantir a sua proteção frente ao direito humano garantido a qualquer indivíduo de

²⁶ Mestranda do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, MS, Brasil. E-mail: mcs.valle@gmail.com

²⁷ Mestrando do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, MS, Brasil. E-mail: mr.saldanha@hotmail.com

²⁸ Mestranda do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, MS, Brasil. E-mail: silviadefatimapires1@hotmail.com

²⁹ Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, MS, Brasil. E-mail: marco.cpan@gmail.com

migrar.

Assim, ao adentrar num outro país, existem direitos que devem ser garantidos e nesse sentido é que se faz necessário a criação de locais onde este migrante possa socorrer-se com vistas a ser informado e auxiliado quanto à garantia de tais direitos.

A Faculdade Salesiana de Santa Teresa - FSST, através do Núcleo de Práticas Jurídicas – Zilda Arns do curso de Direito vem realizando estudos para viabilizar em sua estrutura local para recepção e orientação das demandas deste migrante que adentra ao Brasil através da fronteira com a Bolívia.

FRONTEIRA E MIGRAÇÃO

Quando se inicia um estudo acerca do tema fronteira e migração, há necessidade do entendimento de elementos que compõem ou que estão contidos nesses conceitos. As fronteiras são locais que existem em função do território, uma vez que este está ligado ao poder, não somente ao poder político, mas também ligado ao poder de apropriação de determinados grupos ao ambiente de vivência.

A palavra fronteira vem do latim *in front* que significa margens ou limites (MONDARDO, 2018, p. 36) e espalha-se pelos mais diversos conceitos, desde a fronteira entre países, o *front* de guerra, até os limites impostos pela noção espacial e corporal.

Na evolução da conceituação da fronteira não se tem mais esta como um espaço de limite físico ou político entre duas nações, desprovido de vida social. A ideia de limite, nas palavras de Rodrigues (2015, p. 147), não só não é adequada à realidade da fronteira, como impõe o sentimento de distância e separação, completamente diverso da dinamicidade do contato e da integração existente entre os povos que ali habitam. Nesse sentido, pode-se afirmar que a fronteira pulsa, pulsa vida, pulsa interação, pulsa troca.

Para se entender o que é fronteira, é preciso esclarecer um equívoco comum ao se deparar com o assunto, aquele existente na definição de fronteira e limite. Limite é linha divisória, demarcação de espaço, enquanto fronteira é um espaço mais amplo, onde se vive, estabelecem-se experiências, onde aqueles que vivem

nesse espaço deixam suas marcas e assumem também as marcas do outro.

Contudo, o limite é de fundamental importância para a fronteira, pois aquele é demarcado por conflitos ou acordos internacionais, onde se definem as soberanias (OLIVEIRA; LOIO, 2019), e é essa demarcação que determinará o início do fluxo migratório, pois é nesse espaço que se materializa a condição do migrante.

Além do sentido de vivência, é real o sentido político e geográfico da fronteira, pois no primeiro, observam-se as normas que vigoram num determinado Estado-nação e que servirão para delimitar a atividade dentro deste espaço em um determinado território e, no sentido geográfico, demonstrará o limite territorial daquele Estado-nação, visto que “separa” dois espaços geográficos com distintas características naturais e humanas. O limite territorial, área de delimitação do exercício de soberania e poder de um grupo social, é a noção fundamental para o entendimento do território e, conseqüentemente, para o entendimento da fronteira nesse espaço.

É nesse espaço fronteiriço que o migrante choca-se com o obstáculo imposto ao direito de migrar, um enfrentamento do poder soberano do Estado-nação com o direito humano de migrar (DI CESARE, 2020, p. 27). No momento de se efetivar o processo migratório, quando há a necessidade de adentrar ao local escolhido, como destino, ou como passagem necessária para o destino final, o migrante depara-se com a soberania nacional e o domínio territorial e, no exercício desses poderes, o Estado está disposto a violar os direitos do migrante, determinados pelos direitos humanos. Neste momento chocam-se dois protagonistas, o migrante, com seus direitos de migrar e o Estado, com o seu direito de negar ou aceitar a entrada e o dever de resguardar os interesses de seus nacionais (DI CESARE, 2020, p. 29).

Nessa dicotomia existente entre direitos humanos e soberania estatal que se aflora a tentativa de impermeabilidade das fronteiras. Um paradoxo imposto pela democracia, visto que por esta forma de governo proclamam-se os direitos do homem e do cidadão, contudo, no momento do processo migratório, muitas vezes, ignoram-se os direitos do homem de ir e vir e sobrepõe-se o dos direitos impostos pela soberania das nações (DI CESARE, 2020, p. 29). Para esta autora, para que se possa discutir a migração, há que se repensar o Estado, uma vez que

O migrante desmascara o Estado. Da margem externa interroga seu fundamento, aponta o dedo contra a discriminação, relembra o Estado de sua constituição histórica, descrê de sua pureza mítica. E por isso obriga-o a repensar-se. Nesse sentido, a migração traz consigo uma carga subversiva (DI CESARE, 2020, p. 28).

A soberania, que é força suprema de poder do Estado, exercida sobre um território e uma população visando ao bem comum (FILOMENO, 2019, p. 15), determina o status de vigilância e fiscalização, situações fundamentais para a sua defesa, mas que gera uma série de incertezas e inseguranças aos que utilizam do espaço da fronteira para realização de seu fluxo migratório.

Ainda para se entender a soberania, é importante observar os ensinamentos de Filomeno (2019) que demonstram que a soberania é fruto do poder social, que deriva do espírito gregário do *affectio societatis* do homem e do poder político que é a institucionalização do poder social, com a criação do Estado. Assim, a soberania apresenta-se como expressão máxima do poder estatal, representado pelo poder jurídico e pelo poder político. Esta definição é importante, pois nos dará a dimensão da soberania, frente à dinamicidade da fronteira.

Pereira (2015) muito bem demonstra a relação intrínseca existente entre fronteira e soberania, uma vez que

o poder jurídico e político exercido por um Estado Nacional é chamado de soberania a extensão espacial delimitada, onde esta soberania é exercida, caracteriza o território nacional, o qual é delimitado por fronteiras. A soberania também é capacidade de o Estado determinar, num dado espaço físico (o território), o que é lícito e o que é ilícito internamente, em relação a outros Estados. (PEREIRA, 2015, p. 110)

Por esta definição de poder, observa-se a imposição do funcionamento estatal pela soberania e criam-se arbitrariedades, que geram grupos minoritários, “subalternos e de migrantes, que vivem por *entre* fronteiras sociais e territoriais ou são situados nos conflitos (ou questões) chamados de fronteira” (MONDARDO, 2018, p. 58).

As fronteiras inicialmente tinham a função de proteção dos territórios, onde deveriam estar forças de segurança para a proteção da soberania dos Estados-nação. Inicialmente, a política brasileira sobre as fronteiras visava

estabelecer um espaço para defesa nacional e para a segurança, visando uma separação e em consequência, dificultando o desenvolvimento dessas regiões. Essa ideia passa por avanços, estabelecendo-se políticas públicas voltadas para o seu desenvolvimento tanto nas áreas econômicas, de saúde, infraestrutura, quanto no exercício da cidadania (CORREA, 2021).

A globalização traz uma nova visão do conceito das fronteiras, visto que através do acesso rápido às informações e comunicações as relações se dinamizam, nesse sentido Rodrigues (2015) ensina que:

[...] a discussão sobre fronteiras torna-se cada vez mais intrincada, justamente pela complexidade das relações sociais, econômicas e políticas, que constituem a geopolítica das alianças e dos blocos econômicos, pautada na instantaneidade das informações e das comunicações em geral. (RODRIGUES, 2015, p. 142)

A realidade única das fronteiras, leva-nos a um estudo específico, não exclusivamente no sentido geográfico e político, mas sobretudo, no sentido social. Rodrigues (2015), leciona que

[...] a fronteira só é realmente entendida quando analisada pela ótica local, pelas comunidades que ali vivem e se reproduzem social, econômica e politicamente. Os *fronteiricos* olham a fronteira como a sua morada, onde acontece o seu cotidiano, seu ritmo, suas relações de afetividade, emergindo de tal forma o seu lugar (RODRIGUES, 2015, p. 142).

Para que se possa compreender a fronteira, Rodrigues (2015) demonstra que há necessidade da compreensão do que envolve a relação de países que se limitam e isso dentro de duas dimensões. Uma dimensão econômica, que se entende a partir da integração regional, por meio de acordos econômicos que visam fortalecer relações comerciais e uma dimensão social, visto que no espaço fronteiriço, no seu cotidiano, articulam-se diversas culturas, entrelaçam-se vidas.

Já Mondardo (2018) impõe três dimensões aos estudos das fronteiras: política, econômica e social e que para este autor transforma a fronteira numa interface, numa noção mais integradora. Pode ser um local de disputa; um lugar de encontro; caracteriza-se pelo trânsito e pela vivência de variadas identidades territoriais, pelo movimento de intercâmbio cultural (MONDARDO, 2018, p. 70).

Nas fronteiras brasileiras pode-se observar as duas dimensões mencionadas. A econômica, representada por políticas de integração, por acordos como o Mercosul e, a social, pelo uso das regiões fronteiriças por ambas nacionalidades que se limitam, e que de certa forma, é facilitada pela estabilidade das relações fronteiriças brasileiras, fundada na legislação pertinente.

A existência da fronteira, com todas as suas peculiaridades, com suas vivências, oportunidades ou não ali existentes, possibilita um interesse por esse local. É na fronteira que se efetiva um processo migratório, momento em que um indivíduo deixa de ser emigrante e passa a ser imigrante, temos então a existência da migração internacional.

A migração é uma realidade que impactará na vida daquele que iniciará o fluxo migratório, mas também, deixará marcas naqueles que ficam no local de origem, como familiares e amigos, surge aí uma experiência compartilhada (DURAND; ARIAS, 2009). Tal experiência compartilhada ocorrerá quando houver um número significativo de pessoas envolvidas no processo migratório, e não somente numa ação isolada. Nessa experiência haverá o desligamento daqueles que saem do local de origem, e os sentimentos e angústias dos que ficam.

Ao se deparar com o conceito de migração, chega-se ao ponto em que essa dependerá de uma fronteira existente, quer seja uma fronteira territorial, exercício da soberania de uma nação, quer seja a fronteira divisória imaginária entre o local de saída e o local de chegada.

O que leva um indivíduo a migrar envolve a necessidade de mobilizar-se em função de sua sobrevivência, e neste ponto, tanto pode ser a escolha por uma vida melhor em outro local, quanto à necessidade de deslocar-se por questões que impõem dificuldade de continuar vivendo no local de origem, como aquelas de ordem política, religiosa, econômica ou ambiental (FARENA, 2012, p.31). Nesse sentido, pode-se subdividir as migrações em dois grandes grupos: forçadas e voluntárias.

Enquanto alguns poucos afortunados “têm a oportunidade de, pelo menos efemeramente, instalar-se onde as perspectivas lhes pareçam mais amplas” (CAVARZERE, 2001, p. 2) e aí se está falando dos migrantes voluntários, sabe-se que a migração forçada representa a maioria dos movimentos populacionais da

história (FARENA, 2012, p. 31), fluxo marcado, por vezes, por fatos dramáticos, visto a necessidade de abandono do lugar de origem, com o rompimento, ainda que temporário, dos vínculos sociais e das raízes culturais e familiares.

FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA

A fronteira em estudo é formada pelas cidades de Corumbá/Ladário, no Brasil, e Puerto Quijarro/Puerto Suarez na Bolívia, tendo a cidade de Corumbá como destaque, uma vez que assume uma posição central no desenvolvimento e no relacionamento com as outras três cidades citadas. As cidades são ligadas por uma pequena distância, aproximadamente cinco quilômetros, em via totalmente pavimentada (OLIVEIRA; CORREIA; OLIVEIRA, 2017).

O conjunto das quatro cidades formam uma semi conurbação, pois não estão ligados em continuidade, há uma certa distância entre eles, aproximadamente 5km, e a somatória de suas populações totaliza aproximadamente 170 mil habitantes. Sendo Corumbá o seu centro dinâmico, é aí que as maiores demandas de serviços, tanto laborais, quanto de assistência ocorrem, contudo, engana-se quem acredita que no sentido inverso também não ocorra (OLIVEIRA; LOIO, 2019), e nesse sentido, pode-se exemplificar aqueles que procuram as graduações, como em medicina, e também os que procuram por serviços de turismo.

Falando especificamente de Corumbá, é importante entender a sua formação, para que se entenda o porquê de ser considerada o centro dinâmico da semi conurbação descrita acima. Corumbá é uma das 79 cidades que formam o Estado de Mato Grosso do Sul, dessas, mais da metade estão na faixa de fronteira. É parte ainda da faixa de fronteira brasileira, que transcorre 11 Estados e 588 municípios, vivendo neste espaço cerca de 11 milhões de habitantes (CORREA, 2021).

Corumbá é o município com maior extensão territorial do Estado de Mato Grosso do Sul e sua economia está voltada para a extração de indústrias mineradoras de ferro e manganês; para atividades de pecuária extensiva e pelo comércio (COSTA, 2011, p. 131).

A formação da fronteira onde se encontra Corumbá, foi marcada por conflitos (OLIVEIRA; CORREIA; OLIVEIRA, 2017), e pelo fluxo migratório. Ao final do século

XIX, podia-se perceber pessoas de, ao menos, 20 nacionalidades diferentes, vivendo em Corumbá, e movimentando-se em torno do comércio (OLIVEIRA, 2005, p. 351), preferencialmente.

Em vista da formação histórica da cidade em estudo, e da existência real e constante da migração em seu território, é que se busca, a partir de políticas voltadas ao recebimento e atendimento da população migrante, garantir, minimamente, acesso aos direitos que lhes são inerentes a partir do direito de migrar.

Tais ações devem trazer conscientização da existência do direito de migrar, bem como, auxiliar o acesso aos direitos que lhes são garantidos, como ao Sistema Único de Saúde, à educação pública gratuita, programas sociais, trabalho formal, como exemplos.

PROJETO ACOLHIDA MIGRANTE

Assim é que, em vista das organizações existentes na cidade de Corumbá, de seus cursos superiores, e especificamente, do curso de Direito da Faculdade Salesiana de Santa Teresa (FSST), é que se vislumbra a possibilidade de neste ambiente, organizar-se, através do Núcleo de Práticas Jurídicas, um espaço possível de atendimento ao migrante internacional, onde se possa verificar suas necessidades jurídicas e de garantias dos direitos humanos inerentes à condição de migrante.

O curso de Direito da Faculdade Salesiana de Santa Teresa, criado pela Portaria MEC 3.352 de 05/12/2002, funciona desde o ano de 2003, e em sua estrutura, por exigência de diretrizes do Ministério da Educação para os cursos de Direito, conta com o Núcleo de Práticas Jurídicas, nomeado nesta instituição, como NUPRAJUR – ZILDA ARNS. Há que se ressaltar que o próprio nome dado ao núcleo de prática jurídica, Zilda Arns, representa a sua essência humanitária, sendo de conhecimento notório que a mesma faleceu em ação humanitária de alta relevância no Haiti após o terremoto que devastou o país no ano de 2011.

A estrutura curricular do curso de Direito, conta com disciplinas que permitirão ao acadêmico, perceber a realidade e as dificuldades enfrentadas pelo migrante

internacional na região de fronteira, visto que em seu currículo estudará disciplinas que lhe darão aporte científico, para o devido reconhecimento de suas necessidades legais.

O atendimento voltado para as demandas do migrante internacional no ambiente no NUPRAJUR está em fase de estudos para posterior implantação, sendo hoje restrito aos atendimentos nas áreas cível e criminal. Importante frisar, que o atendimento neste núcleo, dá-se somente às pessoas carentes, àquelas que não podem arcar com honorários advocatícios, cuja aferição dessa realidade, é feita por Assistente Social.

Contudo, a reestruturação para atendimento ao migrante internacional é possível, visto que, além de contar em seu corpo docente com profissionais habilitados para atuar nessas demandas, pode ser feita a partir de sugestão do Núcleo Docente Estruturante e aprovada pelo Conselho de Curso, tornando assim viável a análise das necessidades do migrante internacional, e o consequente direcionamento.

Importante frisar que o Núcleo de Prática Jurídica da FSST é espaço possível para esta realidade, visto que já tem experiência em atendimento ao público e está estrategicamente localizado na região central da cidade de Corumbá, na mesma via de acesso que chega à linha de fronteira com a Bolívia. Próximo da rodoviária, do aeroporto, da Polícia Federal, da Receita Federal, da Casa de Apoio ao Migrante, todos locais e órgãos de recepção e de atendimento ao migrante internacional.

Dessa forma, a possibilidade do auxílio devido ao migrante internacional, que chega, muitas vezes, sem ter qualquer conhecimento ou com dificuldade para obter informações, certamente, facilitará o atendimento jurídico adequado e a possibilidade de regularização de sua situação em território brasileiro conforme sua necessidade.

As demandas necessárias serão captadas a partir de parceria em projeto denominado Acolhida Migrante, que é fruto do Observatório Fronteiriço das Migrações Internacionais (MIGRAFRON), que se desenvolve através de articulações entre pesquisadores de diversas áreas e instituições, visando ao conhecimento e à análise das transformações dos processos migratórios internacionais em espaço fronteiriço, levando-se em consideração que o fluxo migratório se diversifica e se tipifica de várias maneiras.

Pelo Projeto Acolhida Migrante serão capacitadas pessoas das mais diversas frentes de atuação, quer na esfera pública, quanto na esfera privada, visando o recebimento e acolhimento deste migrante que adentra ao país e que traz consigo demandas que necessitam de encaminhamento, como a questão documental para solicitações de permanência, por exemplo.

O Núcleo de Prática Jurídica da FSST, também será ponto de recepção deste migrante internacional, já encaminhado por outros setores, como a Assistência Social do município de Corumbá-MS, onde serão analisados, com base numa capacitação a ser oferecida pela Defensoria Pública da União, os casos que necessitarão de informação, orientação e ajuizamento por aquele órgão público. Tal capacitação será fornecida também aos acadêmicos envolvidos, professores orientadores, advogado, secretária e assistente social, que são os indivíduos que compõem a estrutura humana desse espaço.

A iniciativa tem o objetivo de dar auxílio aos migrantes internacionais que queiram se estabelecer no Brasil, solucionando eventuais demandas judiciais e suas dúvidas no que tange à documentação e garantias de moradia, saúde e educação a que tenham direito, fruto do direito humano de migrar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema fronteira nos leva a observar que neste espaço o fenômeno migratório é intenso e faz parte da sua vida cotidiana. Este fenômeno desmascara a dura realidade vivida por aqueles que, por diversas razões, têm a sua vida transformada pela migração.

Neste artigo procurou-se demonstrar que o espaço fronteiriço é muitas vezes conceituado de forma equivocada, levando-se em consideração somente o aspecto físico, não observando o aspecto social, que é evidentemente onde ocorrem as trocas trazidas pela vivência da fronteira.

Demonstrou-se a partir de conceitos de fronteira, limite e soberania que a migração é uma realidade que traz à tona a relação entre aqueles três conceitos, no sentido de que juntos, servem tanto para proteção do Estado nacional, quanto para a violação do direito humano de migrar.

Assim, evidente que o indivíduo que está no processo migratório traz necessidades e demandas que deverão ser atendidas para que se proteja da violação de direitos, e é nessa esfera que pretende atuar o Núcleo de Prática Jurídica – Zilda Arns da FSST, com vistas a garantir, minimamente, que o migrante possa ter acesso às políticas públicas desenvolvidas e colocadas à sua disposição.

REFERÊNCIAS

BRITO, FILOMENO, José. G. **Teoria Geral do Estado e da Constituição**. Grupo GEN, 2019. 9788530986858. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986858/>. Acesso em 30 set. 2021.

CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CORREA, Adriana dos Santos. **Fronteiras brasileiras: desafios estruturais na proteção aos migrantes internacionais em Corumbá-MS**, org. Alex Dias de Jesus, Carolina de Campos Borges, Hermes Moreira Junior. Curitiba: Íthala, 2021.

COSTA, Edgar Aparecido da. “Mexe com o quê? Vai pra onde? Contrangimentos de ser Fronteiriço”. In **Fronteira em foco**, Edgar Aparecido da Costa, Gustavo Villela Lima da Costa, Marco Aurélio Machado de Oliveira, organizadores. Campo Grande-MS: Ed. UFMS, 2011.

DI CESARE, Donatella. **Estrangeiros residentes – uma filosofia da migração**. Belo Horizonte: Editora Ayine, 2020.

DURAND, Jorge. ARIAS, Patricia. Artigo: Culturas migratórias de ayer y de hoy. Revista de Occidente.
http://www.catedrajorgedurand.udg.mx/sites/default/files/2009_culturas_migratorias_de_ayer_y_hoy.pdf. Acesso em 27-09-2021.

FARENA, Maritza Natalia Ferretti Cisneros. **Direito humanos dos migrantes: ordem jurídica internacional e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2012.

MONDARDO, Marcos Leandro. **Territórios de trânsito: dos conflitos entre Guarani e Kaiowá, paraguaios e “gaúchos” à produção de multi/transterritorialidades na fronteira**. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado de; CORREIA, Jacqueline Maciel; OLIVEIRA, Jéssica Canavarro. Imigrante pendulares em região de fronteira: semelhanças conceituais e desafios metodológicos. **Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 12, n. 27, p. 91-108, maio/ago. 2017.

OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado de; LOIO, Joanna Amorim de Melo S. Migração internacional pendular em fronteira: em busca de qualificações espaciais. **Revista Videre**, Dourados, MS, v.11, n. 21, p. 54-67, jan./jun. 2019.

OLIVEIRA, T. C. M.(Org). **Território sem limite**. Campo Grande,MS: Ed UFMS, 2005. PEREIRA, Cícero Rufino. **Direitos humanos fundamentais: o tráfico de pessoas e a fronteira**. São Paulo: LTr, 2015.

RODRIGUES, Aline Lima. FRONTEIRA E TERRITÓRIO: CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS PARA A COMPREENSÃO DA DINÂMICA DO ESPAÇO GEOGRÁFICO. **REVISTA PRODUÇÃO ACADÊMICA – NÚCLEO DE ESTUDOS URBANOS REGIONAIS E AGRÁRIOS/ NURBA** – N. 2 (DEZEMBRO, 2015), p. 139-157. Acesso em 13/09/21.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA

Daniel Francisco Nagao Menezes³⁰
Lúcio Flávio Joichi Sunakozawa³¹

Resumo: A independência da Espanha e de Portugal e as tentativas dos países latino-americanos de forjar a integração regional partem do mesmo espírito de emancipação. Os ideais dos pais da Independência, como Simão Bolívar ou José de San Martín, ou mesmo os ensaios e projetos políticos da República Federativa da América Central são exemplos claros dos princípios históricos e políticos que justificavam essa necessidade de integração. O cenário atual da América Latina é um verdadeiro novelo de lã em que coexistem muitos processos de integração e configurações políticas, novas e antigas, antigas ou recicladas. Neste vasto território tem havido enormes dificuldades para forjar processos de estabilidade, bem como estabelecer instituições capazes de gerar insumos tangíveis e intangíveis para o desenvolvimento e integração regional. Entre essas ações, a paradiplomacia de micro-regiões e a cooperação transfronteiriça estão ganhando apoio, a qual será abordada no texto. Trata-se de pesquisa descritiva com a proposição de uma forma de cooperação transfronteiriça.

Palavras-Chave: Cooperação Internacional; Fronteiras; Paradiplomacia.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, muitos estudiosos estudaram a questão da definição de fronteiras do “Norte da América Latina” e “Sul da América Latina”, bem como o alinhamento político dos países do continente.

Após o 11 de setembro, houve uma notável divisão entre o norte da América Latina –do México ao Panamá– e o sul da América Latina, pois cada um deles apresenta riscos substanciais para a segurança e o bem-estar dos Estados Unidos. Nessa divisão, a Colômbia representa a “fronteira” entre a América do Norte e a América do Sul (Maira, 2008). Com relação à Colômbia, há duas visões diferentes sobre onde deveria ser a fronteira entre as duas Américas: a do ex-presidente Álvaro Uribe e a do atual presidente Juan Manuel Santos. Por um lado, Álvaro Uribe argumentou que a Colômbia fazia parte da América do Norte devido ao seu alinhamento com os Estados Unidos e ao confronto com o país vizinho, a Venezuela. Por outro lado, o atual presidente, Juan Manuel Santos, considera a

³⁰Professor do Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Estado de São Paulo, Brasil. E-mail: nagao.menezes@gmail.com

³¹Professor da Faculdade de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Estado do Mato Grosso do Sul, Brasil. E-mail: professor.lucioflavio@gmail.com

Colômbia parte da América do Sul principalmente por sua estreita relação com o governo do presidente Chávez e por ser membro da União Sul-Americana. O Brasil também teve um papel fundamental nessa reconfiguração, uma vez que este país tem desempenhado o papel de ator regional, principalmente a partir do encontro entre os Presidentes da América do Sul ocorrido em Brasília em 2000.

Atualmente, as questões de Cooperação Transfronteiriça (CT) estão se tornando mais carregadas devido a um número crescente de políticas e instrumentos que visam aprimorar a CT na América Latina. Existem diferentes razões na América Latina para encorajar mais CT. Na América do Norte, principalmente, os governos estão mais preocupados com questões de segurança, enquanto os países da América do Sul estão mais preocupados com desenvolvimento econômico e infraestrutura; não são duas questões que se excluem mutuamente, mas as prioridades fixadas em cada agenda mostram uma preocupação diferente. Para ilustrar esse argumento, as fronteiras da América Central geralmente enfrentam as questões do tráfico de armas e seres humanos, tráfico de drogas e terrorismo. Além disso, a questão da instabilidade/insegurança é agravada pela pobreza e pela alta porcentagem de posse de armas, devido a guerras civis passadas.

Esses problemas têm sido abordados desde o nascimento de acordos, como los Acuerdos de Paz de Esquipulas II. Além disso, o Sistema Centro-Americano de Integração - conhecido como SICA por sua sigla em espanhol - também concentrou seus esforços nessas questões. As fronteiras podem ser “laboratórios” interessantes para o desenvolvimento de projetos de segurança cidadã e para a aplicação de novos procedimentos cooperativos de segurança, como comprovam algumas experiências na América Latina.

Dentro do complexo cenário relacional da América do Norte, é interessante olhar mais de perto as políticas de imigração realizadas nas áreas de fronteira. Por exemplo, o México muitas vezes aplica muitas das políticas impostas pelos Estados Unidos na fronteira México-EUA à sua fronteira com a América Central. Enquanto a fronteira entre o México e os EUA foi “americanizada”, as linhas fronteiriças entre México e Guatemala e Belize são “Central-americanizadas”, sendo o fluxo de imigrantes a única conexão entre as duas fronteiras mexicanas.

Os problemas mencionados acima enfatizam a necessidade de resolver as assimetrias territoriais existentes na região. As regiões internacionalizadas contrastam com outras regiões absolutamente próximas ou desconectadas. Os pioneiros da teoria do desenvolvimento estudaram esse processo no contexto de um sistema internacional com marcadas assimetrias entre países, regiões e territórios em termos de capacidades tecnológicas e de participação de setores intensivos em conhecimento na estrutura produtiva (PREBISCH, 1949; HIRSCHMAN, 1958; ECLAC, 2012). As assimetrias estão sujeitas a retornos crescentes e às forças cumulativas que as reproduzem e, em alguns casos, as fortalecem ao longo do tempo (ECLAC, 2012).

As assimetrias estruturais surgem devido a diversos fatores como o crescimento econômico, os aspectos geográficos, o acesso à infraestrutura regional, a confiabilidade das instituições ou seu nível de desenvolvimento, e esses fatores impactam na forma como a economia de um país pode ou podem não se beneficiar de uma integração mais sólida dos mercados.

Por outro lado, as assimetrias políticas também surgem quando os governos implementam políticas sociais de provisão de bens e serviços públicos (GIORDANO et al., 2004). Como já foi argumentado, os objetivos da cooperação transfronteiriça estão geralmente relacionados com o ordenamento do território, a política econômica regional, a melhoria das infraestruturas, a proteção do ambiente e/ou a promoção do patrimônio cultural. Seu objetivo geral, no entanto, é melhorar as relações entre as autoridades locais vizinhas como se a fronteira não existisse (CONDE MARTÍNEZ, 2001).

1. INFRAESTRUTURA REGIONAL: UM ELEMENTO CHAVE NO FENÔMENO DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

Embora existam muitos programas bilaterais e sub-regionais que visam à integração regional da infraestrutura, vale destacar dois programas “regionais”: a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Programa Mesoamericano de Integração e Desenvolvimento Projeto (MIDP) na América do Norte e Central.

A IIRSA decorre da Cúpula de Brasília de 2000, que teve como principal objetivo promover o desenvolvimento da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações com visão de integração regional e física nos doze países da América do Sul. Nesta Conferência todos os membros tentaram chegar a acordo sobre um processo de desenvolvimento territorial equitativo e sustentável.

A IIRSA estuda os impedimentos naturais e as causas que dificultam ou impossibilitam a integração na América do Sul. A América do Sul é um subcontinente que possui inúmeras barreiras naturais como a Cadeia Andina, a Floresta Amazônica, o Rio Amazonas e o Pantanal. Essas barreiras naturais geram “pontos isolados” como a Plataforma do Caribe no norte da América do Sul, formada por Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname; o planalto andino, isolado do coração do continente por causa dos Andes; e a Plataforma Atlântica, isolada do norte por causa da região amazônica ou do Enclave Amazônico. Conseqüentemente, barreiras como as mencionadas impedem que ocorra um trânsito fluido de mercadorias e pessoas. Essas barreiras naturais históricas ainda não foram superadas e é necessária uma estratégia bem desenhada para finalmente alcançar a integração física no continente (TERRAZAS SALINA, 2009).

A IIRSA é o testemunho vivo do compromisso de doze governos sul-americanos em promover a modernização e a integração da infraestrutura regional. Esses países recebem assistência técnica e financeira de três bancos multilaterais: o CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA, na sigla em espanhol). Foi desenhado seguindo os Eixos de Integração e Desenvolvimento e os Processos Regionais de Integração (PRI).

A infraestrutura que melhora ou desencadeia o contato entre diferentes regiões pode levar ao crescimento econômico, pois encurta as distâncias entre as áreas econômicas de produção, reduz as barreiras naturais nas trocas comerciais, reduz os custos de transporte e promove a expansão do mercado.

O MIDP tem suas raízes no Plano Puebla-Panamá, projeto lançado pela administração presidencial de Vicente Fox em 2001 e no qual foram priorizadas as questões de transporte, energia e telecomunicações. Países da América Central, México, a República Dominicana e a Colômbia são membros do MIDP.

O MIDP deve ser entendido como um processo contínuo e gradual, com uma visão estratégica de longo prazo, que pretende criar um Estado Público regional. Também pretende avaliar como são fornecidos recursos de países vizinhos, contribuições sem fins lucrativos de entidades financeiras regionais, cooperação técnica de organismos internacionais, doações públicas e privadas e recursos de investimentos privados e públicos (UBEDA, 2011).

O MIDP alcançou um papel de destaque na agenda internacional e latino-americana como um mecanismo que promove a conceituação, financiamento e execução de empreendimentos estratégicos tangíveis e fundamentais, visando desenvolver a região mesoamericana, aumentar a concorrência, fortalecer sua localização geográfica privilegiada e enfrentar os desafios transnacionais à cooperação

2. PARADIPLOMACIA PARA AS FRONTEIRAS

A integração regional e a governação transfronteiriça reforçam o papel da paradiplomacia. Especialistas recorrem ao termo paradiplomacia quando precisam analisar, teorizar e explicar o novo fenômeno de participação internacional de autoridades locais e outras entidades subestatais. A paradiplomacia pode ser entendida como uma forma de democratização da política externa, uma vez que identifica as necessidades e interesses em diferentes níveis dentro dos Estados-nação. Por esse motivo, alguns estudiosos introduziram sinônimos para esse termo, como diplomacia descentralizada (AGUIRRE, 2001), diplomacia multinível (HOCKING, 1993; KEATING, 2001), diplomacia constitutiva (KINKARD, 2009), diplomacia federal (SCHIAVON, 2010), diplomacia subestatal (CRIEKEMANS, 2008).

O jogo paradiplomático precisa ser entendido a partir de uma perspectiva de diplomacia de dois níveis mais do que nunca (PUTNAM, 1996). O primeiro nível de paradiplomacia ocorre quando os representantes dos Estados se reúnem para negociar, enquanto o segundo nível se materializa quando os representantes de cada Estado promovem medidas tangíveis em seus territórios, seja para ratificar as medidas ou para gerar credibilidade. sujeitos envolvidos - agentes governamentais e não governamentais, podem estabelecer estratégias de gestão como as questões

domésticas (CORNAGO, 2010). Alguns sujeitos identificam dois ou mais níveis necessários para chegar a um consenso. Mais uma vez, a capacidade receptiva dos governos locais é colocada no centro da cena por meio da interpretação da descentralização como um processo hierárquico contínuo.

Os processos de descentralização e o surgimento de entidades subnacionais estão afetando a política externa (CORNAGO, 2010). Nesse contexto, é necessário identificar e reconhecer diferentes canais institucionais que possam explicar esse surto de descentralização recente. A ausência de um marco legal nesse sentido pode levar a abusos, pois não há limites simples para ações de paradiplomacia. É necessário que os Estados Nacionais definam claramente onde a paradiplomacia pode ser exercida sem prejudicar as prerrogativas que qualquer Estado precisa estabelecer e respeitar.

Os processos de integração regional constituem um importante meio de acesso para a paradiplomacia e, em alguns casos, o único. A paradiplomacia assume diferentes formas dependendo da natureza do processo de integração, bem como do papel das entidades subnacionais na estrutura de poder dentro do sistema internacional.

Atualmente, um dos maiores riscos da paradiplomacia centro-americana é a dificuldade de identificar uma forma endógena de aproveitar a cooperação internacional. É preciso reconhecer que houve projetos de cooperação, como ações transfronteiriças, nos últimos anos, que ajudaram as instituições e seus atores sociais a atingir novas capacidades: técnicas, financeiras e políticas.

No sul da América Latina, a integração regional e política tornou-se mais tangível após décadas de neoliberalismo. Essa mudança de perspectiva abriu caminho para “acordos básicos”. Além disso, dentro do atual ambiente político, o continente poderá se concentrar em como resolver problemas estruturais e como aumentar sua autonomia no nível internacional mais do que nunca. Quando a mudança estrutural reduz as brechas de produtividade, diversifica a estrutura produtiva e agrega valor à produtividade, o mundo do trabalho se beneficia em termos de igualdade porque as brechas salariais se fecham; a cobertura de proteção social contributiva se expande à medida que mais empregos de qualidade são criados; o crescimento constante a taxas mais altas melhora a posição fiscal, por sua vez, aumenta a ação redistributiva do Estado; e melhorias de infraestrutura

ampliam o acesso aos serviços (ECLAC, 2012). A proposta da CEPAL está fundamentada na mudança estrutural como caminho, na política pública como instrumento e na igualdade como valor central que orienta o curso da mudança.

A tigela de espaguete da integração regional na América do Sul permanecerá adormecida, provavelmente sem melhorias ou retrocessos consideráveis por mais algum tempo, mas existe a possibilidade de que através da chamada “cooperação bilateral reforçada” (RHI SAUSI, 2012) traga mais perspectivas tangíveis para os seus cidadãos no futuro.

Em relação aos temas da CT, o bilateralismo parece ser a estratégia mais importante escolhida pelos países sul-americanos. O Chile é membro associado do MERCOSUL desde 1996. Sabe-se que o acordo bilateral com a Argentina tem sido fundamental para o fortalecimento das relações transfronteiriças entre os dois países. Outro exemplo interessante são os do Equador e do Peru. Alguns exemplos na área do MERCOSUL podem ser os recentes acordos presidenciais de cooperação transfronteiriça entre Argentina e Brasil ou entre Argentina e Uruguai. Essa também parece ser a diretriz nas relações transfronteiriças peruana-brasileiras (RHI SAUSI, 2012).

Muitos países aumentaram suas capacidades de negociação em termos de cooperação internacional e deixaram de lado algumas de suas necessidades e prioridades para as políticas de integração na América Latina. Como resultado da cooperação transfronteiriça baseada em sistemas de questões como, como alcançar a segurança democrática, a sustentabilidade ambiental e a promoção das cadeias produtivas etc., a participação subnacional foi reforçada.

3. UM MODELO INSTITUCIONAL PARA MICRORREGIÕES FRONTEIRAS

As fronteiras nacionais, que se tornaram prioridade nos processos de cooperação territorial e integração regional, podem ser articuladas em termos de relevância econômica (conectividade física, rotas produtivas ou comerciais), relevância política (segurança democrática), relevância social (inclusão e coesão social), relevância cultural (identidade de integração) ou relevância ambiental (gestão de recursos naturais e bens públicos compartilhados).

Há fronteiras em que a interação bi ou trinacional tornou-se prioridade na agenda pública entre os membros envolvidos (vontade política nacional) e outras em que os governos subnacionais consideram prioritárias suas relações com seus vizinhos (vontade política local).

Em geral, existem relações existentes em quase todas as fronteiras da América Latina: laços familiares, cooperação autônoma em empreendimentos, interações sociais, problemas ambientais, identidades culturais compartilhadas entre outros, que são componentes de um processo endógeno. Além disso, existem projetos de integração de fronteiras que implicam diferentes níveis de habilidades técnicas de configuração.

A criação de áreas fronteiriças operativas e eficientes deve basear-se em abordagens funcionais que devem caracterizar o crescente papel das entidades subnacionais na esfera internacional. Estas características parecem ser uma condição sine qua non para a cooperação territorial e sustentável e a integração regional.

As microrregiões fronteiriças implicam um esquema de governança que envolve vários níveis institucionais. Atores econômicos e sociais locais também participam dessa arquitetura institucional multinível, interagindo frequentemente nas fronteiras. Assim, o termo governança multinível precisa ser entendido tanto vertical quanto horizontalmente. Em primeiro lugar, afirmamos que é vertical porque há uma clara divisão entre as funções e as interações exercidas entre os países em termos de suas instituições e capacidades (todos os níveis de governo). Em segundo lugar, há governança horizontal, pois há participação de diferentes atores sociais nos territórios.

As experiências históricas de integração regional mostram que uma fronteira não depende de novos poderes, nem mesmo de poderes alternativos. A cooperação transfronteiriça entre as comunidades e as autoridades locais não representa para eles um poder adicional, mas sim uma forma de exercer o seu próprio poder per se. Comunidades e autoridades locais geralmente incentivam a cooperação seguindo os princípios de sua legislação, que por sua vez define os poderes, princípios processuais e controle de suas decisões. Assim, a cooperação transfronteiriça pode ser entendida como uma extensão das políticas locais de planejamento e desenvolvimento, baseadas em um acordo entre os atores de ambas as partes.

Essa concepção de “comunidades fronteiriças” é o principal fundamento das euro-regiões na União Europeia, por exemplo, e foi liderada pela CAN em sua proposta de criação de Zonas Fronteiriças de Integração (ZIF). O debate dentro do MERCOSUL também parece tomar essa direção com o órgão da FCCR (Rhi Sausi, 2012). Na sequência do documento intitulado Conceitualização da Cooperação Transfronteiriça no Sistema de Integração na América Central. Ideias e Procedimentos para a Condução de Microrregiões de Integração (RHI SAUSI, 2012), é proposto um marco teórico para a integração transfronteiriça na América Central. Na figura abaixo, resumimos todas as características que podem contribuir para o debate em andamento sobre a cooperação transfronteiriça em toda a América Latina

Ainda há algumas questões pendentes relativas à integração transfronteiriça na América Latina; por exemplo, como as comunidades fronteiriças subnacionais são conceituadas; e, sobretudo, como suas próprias políticas locais de ordenamento e desenvolvimento do território, ou seja, poderiam exercer seu poder para se expandirem em ambos os lados da fronteira. A característica mais distintiva das várias iniciativas de cooperação transfronteiriça é o estabelecimento de cooperação, ao nível da comunidade local, entre entidades públicas locais adjacentes sujeitas a diferentes ordenamentos jurídicos nacionais, em questões de interesse comum.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma série de demandas de cooperação e integração transfronteiriça podem ser identificadas na América Latina que estão intimamente relacionadas a problemas específicos que coexistem nos assentamentos humanos locais; e, às dificuldades transnacionais que diferentes Estados não conseguiram resolver individualmente.

As entidades subnacionais podem ser vistas como atores internacionais, que “vieram para ficar”. De uma perspectiva mais humilde e de baixo para cima, eles pretendem acrescentar suas próprias abordagens ao debate transnacional e interlatino-americano sobre o que e como deve ser interpretado como cooperação transfronteiriça.

Sem dúvida, cada cenário fronteiriço é único por sua especificidade territorial e presença particular de atores estratégicos. Nesse vasto território, todos os atores envolvidos nas fronteiras do norte da América Latina uniram esforços para erradicar

o narcotráfico e o tráfico de pessoas, que são as principais ameaças em algumas agendas nacionais. Por outro lado, o cenário fronteiriço no sul da América Latina apresenta outros tipos de problemas, mais centrados em questões econômicas e internacionais. Nesta parte do mundo, podemos encontrar vastos territórios com regiões desarticuladas e assimetrias persistentes.

A falta de desenvolvimento econômico e bem-estar são mais evidentes em toda a América Latina, tanto no norte quanto no sul, e em todas as suas fronteiras, independentemente do nível de controle fronteiriço. O sucesso da cooperação transfronteiriça na América Latina será tangível quando o continente for capaz de criar fronteiras como nós de desenvolvimento funcional para a consecução da paz, meta que só se concretizará se, e somente se, forem seguidas estratégias de paradiplomacia preventiva. No entanto, já podemos ter uma América Latina autocentrada única, na qual as barreiras mentais foram socialmente demolidas.

REFERÊNCIAS

AGUIRRE, Iñaki **¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual entorno a un neologismo polisémico.** In Aldecoa F.; Keating M. (orgs.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, 2001, pp. 203-235.

CONDE MARTÍNEZ, Carlos. **La acción exterior de la Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional.** Madrid: Tecnos, 2001.

CORNADO, Noe. **La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción.** in Maira L. (org.), *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010, pp. 87-104.

CRIEKEMANS, David. **Are the boundaries between paradiplomacy and diplomacy watering down? Preliminary findings and hypotheses from a comparative study of some regions with legislative power and small states, 2nd Global International Studies Conference.** Ljubljana: World International Studies Committee, 2008, pp. 43-59.

ECLAC. (2012). **Structural change for equality. An Integrated Approach to Development,** UN-ECLAC, Santiago de Chile. Available on: http://www.cepal.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/8/47428/2012-SES-34-Structural_Change_summary.pdf

GIORDANO, Paolo; MESQUITA, Mauricio Moreira; QUEVEDO, Fernando. **El Tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional**, Buenos Aires: BID-INTAL, 2004.

HIRSCHMAN, Albert. **The strategy of economic development**. Yale: Yale University Press, 1958

HOCKING, Brian. **Foreign relations and federal states**. London: Leicester University Press, 1993.

KEATING, Michel. **Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias**. In: Aldecoa, F., Keating, M. (org.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, 2001, pp. 11-28.

KINKAD, John. **Bibliographic Resources for Federalism and Foreign Affairs**. In: Michelmann, H. (org.), *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal: McGill Queen's University Press, 2009.

PREBISCH, Raul. **The economic development of Latin America and its principal problems**. New York: ECLAC, 1996.

PUTNAM, Robert. **Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel**. in: Gil O.; Sanz L. (orgs) *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*. Madrid: Zona Abierta, 1996, pp. 212-230.

RHI SAUSI José Luis. **Cross-border cooperation and regional integration: opportunities to Peru**: *Revista Tempo do Mundo*. v. 4, n. 1. pp. 153-178, 2012.

SCHIAVON, Jorge. **Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México**. In: Maira, L. (org.) *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010, pp. 137-171.

TERRAZAS SALINAS, Rolando. **Los programas de CAF en apoyo al proceso de integración de la infraestructura Sudamericana**. In: Rhi Sausi, J; Ozorio, A. (orgs.) *La nueva geografía económica de América del Sur*. Roma: CeSPI, 2009.

UBEDA, Gioconda. **El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica**. In: Altmann Borbón, J., Rojas Aravena, F., Beirute Brealey, T. (orgs.) *América Latina y el Caribe: ¿Integrados o Marginados?* Buenos Aires: FLACSO, 2011, pp. 38-55.

O FEDERALISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: O PORTO INTERNACIONAL DE SÃO BORJA – O FIM DO COMÉRCIO FORMIGA E UMA PROPOSTA DE PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA LOCAL E GERAÇÃO DE RENDA

Ulisses Souza Gonçalves³²

Muriel Pinto³³

RESUMO: O artigo tem o objetivo de analisar o federalismo, sua constituição e características, assim como a relação com as políticas públicas, seja de âmbito nacional ou subnacional. Essa análise decorre a partir da observação da interferência de uma política pública de nível nacional, a construção da ponte da integração que liga Brasil/São Borja e Argentina/ Santo Tomé. Destaca-se que antes da construção da ponte já existia uma política pública local que era o comércio formiga, comércio esse, que durante muito tempo gerou renda aos moradores. No entanto, com a efetivação da política pública de âmbito nacional, a construção da ponte Internacional Da Integração que faz a ligação entre Brasil e Argentina, esse comércio foi extinto. Isso acarretou problemas financeiros a esses atores sociais locais, uma vez que houve punição por parte do estado a essas pessoas que tiravam seus sustentos oriundos dessas práticas sociais finalizadas, e a partir de então perderam seu sustento e renda, portanto, ao se propor uma nova política pública a esse espaço geográfico que é o Porto Internacional de São Borja, busca-se o desenvolvimento da economia local e o resgate da memória do comércio formiga, através da fotografia, assim como fomentar a economia local.

Palavras chaves- Federalismo. Política Pública. Porto de São Borja- Memória Local – Geração de Renda.

INTRODUÇÃO

O artigo aborda a temática do federalismo e sua relação com as políticas públicas, com o objetivo de analisar qual a interferência do federalismo na aplicabilidade de políticas públicas. Observa-se que a produção de políticas públicas é fortemente afetada pelo desenho institucional adotado. Entre os fatores institucionais que mais impactam a ação do estado, destacam-se o peso do sistema de governo, da variável partidário-eleitoral, das características da burocracia e do papel do Judiciário.

Atualmente, um tema tem recebido cada vez mais atenção. Trata-se da organização territorial do poder, o que, no caso brasileiro, diz respeito à influência do federalismo sobre as decisões dos gestores governamentais. O Brasil é uma

³² Relações Públicas – Universidade Federal do Pampa- Unipampa- Campus São Borja. Mestrando em Políticas Públicas – Universidade federal do Pampa- Unipampa- 2022

³³ Professor Permanente e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa - Unipampa. E-mail: murielpinto@unipampa.edu.br

Federação já há bastante tempo. O impacto do federalismo se fez presente, portanto, em toda a construção do moderno Estado brasileiro. Sua influência sobre os gestores públicos aumentou ainda mais com a redemocratização e a descentralização realizadas recentemente.

Neste estudo, são analisados os principais aspectos da dinâmica do federalismo brasileiro, a partir de um enfoque sobre a distribuição de poder e funções entre União, Estados e Municípios. Essa abordagem permitirá compreender como a definição de atribuições e de formas de coordenação entre os três níveis da Federação vem interferindo na trajetória das políticas públicas brasileiras.

Destacando-se, no estudo, o caso da construção da Ponte Internacional Da Integração Brasil/São Borja e Santo Tomé/ Argentina, uma política nacional que pela falta de diálogo não ocorreu a elaboração de uma política pública local que resgatasse a economia local que era baseada no comércio formiga. Desta forma, ao se propor uma política pública local visa-se gerar renda para economia da cidade e resgatar a memória local.

ENTENDENDO O FEDERALISMO

O federalismo caracteriza-se como a forma de organização do Estado em que os entes³⁴ federados são dotados de autonomia política, administrativa, tributária e financeira e se aliam na criação de um governo central através de um pacto federativo. Conforme destaca Soares (2013) o federalismo é

uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte

³⁴ O Estado brasileiro está organizado sob a forma de uma federação, onde o poder político se encontra distribuído pelas partes que integram o Estado Federal, sendo os entes federativos composto pela UNIÃO, ESTADOS MEMBROS, MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL. A organização político-administrativa está prevista na Constituição Federal de 88, no Artigo 18 “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” Disponível em: <https://sercortes.com.br/o-que-sao-os-entes-federativos/>.

delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências. (SOARES, 2013, p. 3)

Destaca-se que este artigo se deterá em fazer uma análise do federalismo moderno. O federalismo assim conceituado, originário nos Estados Unidos da América em 1787, que posteriormente se difundiu pelo mundo. (SOARES E MACHADO, 2018, p.11). Observa-se que esta delimitação é necessária, uma vez que de acordo com Elazar (1987), o termo federalismo é bem antigo, remetendo a documentos de antigas tribos de Israel no século 12 a.C., e seu entendimento ao longo dos tempos variou imensamente, inclusive sendo com o termo confederação.

Desta forma, partir-se-á para a definição do federalismo moderno a partir da definição como uma forma de Estado que se contrapõe a outras duas formas modernas: o Estado unitário³⁵ e o Estado confederado³⁶. A partir dessa definição, busca-se a singularidade do federalismo examinando suas origens, suas características constitucionais e sua difusão pelo mundo. Conforme destaca

isso possibilita contrapor o federalismo em sua dimensão formal, tal como inscrito constitucionalmente, ao federalismo efetivo, que se expressa na realidade de um equilíbrio institucional entre forças centrípetas e centrífugas capaz de assegurar uma situação de dupla autonomia territorial. (SOARES E MACHADO, 2018, p.57)

Soares e Machado (2018), destaca que como forma de Estado, que possui como organização territorial do poder político, o federalismo é diferencia ao Estado nacional unitário por apresentar pelo menos dois níveis de governo atuando sobre o mesmo território e pessoas, o que nos remete ao poder político não estar centrado somente na figura do poder político a nível nacional, há, neste caso, a descentralização do poder político para o nível subnacional, ou seja, os poderes estaduais e municipais.

³⁵ Quando só há um centro de poder, ou seja, apenas um órgão legislativo, executivo e judiciário, temos o estado unitário. <https://jus.com.br/artigos/70154/as-formas-de-estado#>:

³⁶ Quando, além da fragmentação, o pacto de constituição fixa que os Estados-membros terão plenos poderes, inclusive de soberania e, portanto, de se separarem, temos a confederação. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70154/as-formas-de-estado#>:

Desta forma Soares e Machado (2018), observam que o federalismo é o oposto do Estado confederado, visto que, ao supor a centralização de poder político no nível nacional. Assim, destaca que

pode-se, nesse sentido, afirmar que, na comparação com as outras formas de Estado, o federalismo ocupa uma posição intermediária em relação à descentralização. O Estado unitário é caracterizado pela centralização política, entendida essa como a concentração exclusiva de poder soberano no governo central, de forma a assegurar relações de hierarquização e subordinação das unidades territoriais em relação a esse governo. (SOARES E MACHADO, 2018, p.15)

O centro político, em tese, toma decisões que submetem a todos os cidadãos nacionais e não encontra limitações decorrentes da atribuição de funções próprias a outras unidades de poder. Dito de outra forma, Estados unitários não apresentam autonomia política subnacional, ou seja, mesmo que haja alguma medida dos quatro tipos de descentralização: política³⁷, administrativa³⁸, legislativa e fiscal³⁹) que configuram a situação de autonomia para as unidades territoriais frente ao poder político nacional, não se rompe a relação hierárquica entre os entes territoriais. Assim, por meio dessa perspectiva o federalismo contribui para a efetivação de políticas públicas.

FEDERALISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas, atualmente, são objeto de estudo do meio acadêmico que a partir da pesquisa busca compreender a relação do federalismo para aplicação e prática de políticas públicas de acordo com

a ideia de que o federalismo produza efeitos próprios sobre características, implementação e resultados das políticas públicas se deve, em grande

³⁷ A descentralização política consiste na criação de entes com personalidade jurídica que possuem competência legislativa dentro de seu âmbito territorial. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/resumos/exibir/168/Descentralizacao-Politica-e-Descentralizacao-Administrativa>.

³⁸ Segundo Maria Sylvia di Pietro, a descentralização administrativa "ocorre quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm o valor jurídico que lhes empresta o ente central; suas atribuições não decorrem, com força própria, da Constituição, mas do poder central". Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/resumos/exibir/168/Descentralizacao-Politica-e-Descentralizacao-Administrativa>

³⁹ Descentralização fiscal implica alguma autonomia dos governos regionais e locais nas decisões de gasto e de arrecadação, de modo a conferir-lhes alguma responsabilidade perante os cidadãos daquelas circunscrições. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eco/a/CJjtfj9pDBzKwdjJqPQ6Qfk/>.

medida, à presunção de que tenha como propriedade inerente a produção da estabilidade decisória ou a introdução de obstáculos relevantes a mudanças no status quo. Boa parte das abordagens institucionalistas (Immergut, 1992; Pierson, 1995; Tsebelis, 2009)

Stepan (1999) apud Soares e Machado (2018) destacou que federações apresentam distintos graus de restrições sobre a vontade das maiorias nacionais, ocasionando grandes variações quanto à capacidade do governo central de formular e coordenar a implementação das políticas públicas, do que não se poderia presumir um impacto uniforme das federações sobre as políticas públicas. A partir da literatura acerca do tema, observam-se

quatro dimensões institucionais às quais se podem atribuir variações entre o Federalismo e políticas públicas sistemas federativos e estabelecer conexões causais com as políticas públicas. São elas: o grau de centralização jurisdicional da União; o federalismo partidário; o poder de revisão e arbitramento dos conflitos federativos em uma suprema corte de justiça; e o federalismo fiscal. Em seguida, serão apresentadas cada uma dessas dimensões, no sentido de explicitar quais eventuais efeitos se poderiam esperar das mesmas sobre as políticas públicas. (SOARES E MACHADO, 2018, p.56)

Conforme destaca (Arretche, 2012), o Grau de centralização jurisdicional ou legislativa refere-se à capacidade do governo central de legislar sobre temas que afetam interesses subnacionais, que podem incluir matérias relacionadas ao funcionamento da administração, formação das receitas e despesas ou obrigações para alocação e utilização dos recursos em determinadas políticas públicas. Conforme destaca Autor tal

para que se possa aferir a centralização jurisdicional, importa observar aspectos como a distribuição de competências legislativas entre os níveis de governo e, dadas as regras do processo decisório, os recursos de veto de interesses territoriais ou entes subnacionais ao poder de legislar da União. A centralização jurisdicional diz respeito à presença de recursos institucionais para a construção de mecanismos de coordenação federativa baseados na coerção constitucional ou legal sobre as unidades constituintes ou, mesmo, na constituição de estruturas de incentivos que venham a induzir escolhas locais convergentes com objetivos nacionais (SOARES E MACHADO, 2018, p.67)

Segundo (Obinger; Leibfried; Castles, 2005; Tsebelis, 2009 apud Soares e Machado 2018) São recursos que permitiriam contornar o potencial de dispersão de

poder decisório ou veto no processo decisório, próprios ao federalismo como forma de organização do Estado. Dessa forma, a configuração da centralização jurisdicional favorece a formulação e implementação de políticas públicas nacionais.

Assim, ela será tanto mais elevada quanto mais abrangente forem as prerrogativas do governo central no que se refere a legislar sobre diretrizes, princípios, objetivos, definição de competências e de gastos dessas políticas, assim como quanto menor for a capacidade de estados ou províncias de vetar as iniciativas. Destaca-se que de acordo com fulano a maior centralização jurisdicional significa maior poder da União para formular, coordenar e direcionar a implementação de políticas públicas em todo o território nacional. Conforme destaca

federalismo partidário Estados democráticos federados são caracterizados pela existência de pelo menos dois níveis autônomos de poder cujos entes políticos territoriais constituem governos por meio de eleições, e os partidos políticos se organizam e atuam com vista à conquista do poder. A forma como se organizam e se relacionam os partidos políticos nos níveis nacional e subnacional caracteriza o federalismo partidário, que pode ser mais ou menos centralizado. (SOARES E MACHADO, 2018, p.60)

Segundo Riker (1964) no federalismo partidário descentralizado, os partidos que disputam e ocupam os cargos de governo no nível subnacional são independentes em relação aos partidos que disputam e ocupam os cargos nacionais, o que fortalece a autonomia provincial. Conforme destaca-se

Em contraposição, será centralizado se lideranças ou partidos nacionais influenciam as eleições para os executivos e legislativos subnacionais, alinhando forças políticas subnacionais a forças nacionais. Para que se possa qualificar a maior ou menor centralização do federalismo partidário, deve-se atentar para os seguintes aspectos da dinâmica partidário-eleitoral:
» Grau de nacionalização do sistema partidário (Riker, 1964; Stepan, 1999).

De acordo com (LIJPHART, 2008; TSEBELIS, 2009 apud MACHADO E SOARES, 2018). Um sistema desnacionalizado identifica-se com um federalismo partidário descentralizado, com um controle e influência menor dos partidos nacionais em relação aos partidos locais. Segundo a combinação da fragmentação com a desnacionalização do sistema partidário tende a multiplicar o efeito dispersivo partidário, enfraquecendo ainda mais os partidos nacionais. Dessa forma

níveis de coesão ou disciplina partidária na arena parlamentar (Tsebelis, 2009; Figueiredo; Limongi, 1998) refletem a capacidade das direções nacionais dos partidos de neutralizar os interesses provinciais ou locais na formação das preferências programáticas dos parlamentares.(SOARES E CORREIA, 2018, p.67)

De acordo (LIJPHART, 2009 apud SOARES E MACHADO 2018) com Abrangência territorial das clivagens que organizam o sistema partidário, que favorece o federalismo partidário centralizado quando esse se estrutura em torno da saliência de temas nacionais em detrimento das disputas subnacionais. A saliência em torno de distintas propostas para políticas sociais, por exemplo, pode abrir espaço para a consolidação de partidos nacionais pró-Welfare State.

Outro aspecto que deve ser ressaltado é o que se refere ao poder de revisão e arbitramento por uma corte suprema da justiça. Conforme destaca (LIJPHART, 2008 apud SOARES E MACHADO 2018), apesar de existirem variações importantes entre as democracias e, no conjunto dessas, entre aquelas que são federações, no que se refere ao peso e ao papel da suprema corte de justiça, a atuação da justiça no arbitramento e regulação dos conflitos federativos seria uma das características constitucionais típicas do Estado nacional de tipo federal. Segundo Soares e Machado (2018)

Além disso, essa atuação pode afetar decisivamente a relação entre os federalismos e as políticas públicas de diversas formas. Em primeiro lugar, ao processar conflitos de competência envolvendo quaisquer esferas de poder ou níveis de governo – Executivo e Legislativo nacionais, o Executivo e o Legislativo de instâncias subnacionais, a União e os entes subnacionais ou litígios entre os entes subnacionais –, a suprema corte consolida nacionalmente uma determinada interpretação sobre os limites da própria centralização jurisdicional ou dos graus de autonomia. (SOARES E MACHADO, 2018, p.69)

Outro aspecto de acordo com Soares e Machado (2018) que merece destaque, numa federação é que

a suprema corte de justiça pode atuar como instância máxima de decisão judicial, subordinando os tribunais inferiores às suas decisões, de modo a produzir um tratamento jurídico homogêneo entre governos subnacionais em questões pertinentes à diversidade de procedimentos sobre temas como tributação ou modos de desempenhar funções governamentais. (SOARES E MACHADO, 2018, p.69)

Segundo Soares e Machado (2018), uma outra questão referente à suprema corte é o que diz respeito ao decidir sobre o direito do cidadão e sobre as correspondentes obrigações do Estado, mesmo sob um pleito particular, as supremas cortes terminam por afirmar normas ou direitos a serem cumpridos em caráter nacional.

De acordo com Soares e Machado (2018) os países diferem na presença, organização e funcionamento das supremas cortes, que podem ter uma atuação mais ou menos centralizadora quanto aos efeitos institucionais decorrentes do exercício do seu poder de revisão constitucional e arbítrio nos conflitos federativos, inclusive naqueles relacionados à regulamentação das políticas públicas.

Dessa forma, a centralização, nesses termos, significa que a suprema corte possa atuar mais favoravelmente aos interesses da União, em detrimento das unidades subnacionais, ou ainda o reconhecimento do caráter extensivo a todo o país a partir de decisões relativas a políticas públicas. Assim, destaca-se que a descentralização significa que a suprema corte possa atuar protegendo os interesses das unidades subnacionais, em detrimento da União, ou ainda o reconhecimento do caráter territorialmente restrito das decisões referentes a políticas públicas. Por fim, observa-se o Federalismo fiscal, de acordo com fulano Soares e Machado

O Federalismo Fiscal é o ramo da ciência econômica dentro do setor público que estuda a repartição fiscal e de competências entre as diferentes esferas de um governo, buscando sempre a melhor alocação, maximização da eficiência da arrecadação de recursos e melhor oferta de bens e serviços públicos à população de uma forma geral. Portanto, o foco de análise no Federalismo Fiscal é a forma como uma federação se organiza entre seus entes federados para melhor arrecadação de recursos visando assim a prover uma melhor oferta de seus bens demandados pela população. Todavia, a teoria associada ao Federalismo Fiscal não se prende somente à melhor alocação de recursos e oferta de bens e serviços públicos, mas também à distribuição de renda e ao crescimento econômico. (ENAP, 2017, p.15)

De acordo com Soares e machado

a divisão das competências de arrecadar e gastar, as transferências intergovernamentais de recursos e, ainda, o endividamento público são aspectos fundamentais do federalismo fiscal que podem contribuir ou não para corrigir iniquidades nas condições de vida dos territórios e, portanto, das pessoas. A estrutura do federalismo fiscal em um país favorece o

desenvolvimento de políticas públicas nacionais quando centraliza a arrecadação de recursos na União e possibilita distribuí-los de forma a minimizar iniquidades verticais e horizontais entre os entes federados de forma sustentável, o que significa ter mecanismos mais perenes de distribuição de recursos e, ainda, de responsabilização fiscal. (SOARES E MACHADO, 2018, p.68)

A apresentação dessas quatro dimensões institucionais como especialmente relevantes para identificar elementos do federalismo que possam afetar as escolhas e o próprio desenvolvimento de políticas públicas objetiva apenas de atentar para aspectos importantes na análise sobre políticas públicas em estados federativos, para além das instituições meramente formais dessa forma de Estado.

COMÉRCIO FORMIGA UMA PRÁTICA QUE FICOU NA MEMÓRIA

Uma retomada da prática do comércio formiga no cais do porto de São Borja. Antes da construção da ponte internacional da integração que liga São Borja a Santo Tomé. O comércio formiga era intenso na cidade e se efetivou, através da travessia de embarcações pelo rio Uruguai, sendo que

Existia o contrabando de grande escala feito por atravessadores que utilizavam as estradas ou rio Uruguai, mas também existia o contrabando de pequena escala, o chamado contrabando formiga. Este contrabando, geralmente, era realizado pelos moradores da vila de São Francisco de Borja e de Santo Tomé e, raramente, causavam problemas para aqueles que o executavam. (COSTA p.155, 2013)

Conforme destaca Senhoras (2017) o comércio formiga não possui uma definição monolítica, este pode também ser compreendido não só por comercialização de produtos, mas também, a venda de serviços em países vizinhos. Essa prática era comum de ocorrer entre moradores das duas localidades.

Para Senhoras (2017) o comércio formiga tem duas vertentes, o comércio legal em que a prática está voltada para o cidadão que atravessa a fronteira em busca de obter mercadoria para consumo próprio. Há também que se destacar que o comércio formiga remete a informalidade. Gomes Filho (2011) destaca que nas regiões fronteiriças, esta modalidade se caracteriza, por um intercâmbio comercial, de forma incipiente e informal.

A palavra informal entra no conceito que até então não tinha sido citado por nenhum outro autor. O sentido da palavra então ganha o contorno de ser um comércio sem formalidade, deixando a entender que seria um comércio de idas e vindas, sem a obrigatoriedade de apresentação de documentação na entrada ou saída dessas regiões fronteiriças. (SENHORAS, 2017, p.6).

Destaca-se que essa prática social era um importante ponto comercial da cidade de São Borja. Os moradores locais trabalhavam de forma informal, muitos no transporte das mercadorias que chegavam à cidade, através do porto. A imagem abaixo retrata o porto na época e a prática do transporte de mercadorias.

Figura 1: Comércio Formiga



**(1914) Transporte de semente de linho em carroças tracionadas por mulas, desde as lavouras até o Porto de São Borja.
Acervo: Clóvis Benevenuto**

Entretanto, a partir da construção da ponte internacional da integração essa prática fronteiriça deixou de existir. É importante ressaltar que a definição de fronteira tem várias concepções, no entanto optou-se por a definição de Albuquerque que estabelece

As fronteiras nacionais demarcam territórios repletos de significados políticos, econômicos, culturais, jurídicos e simbólicos. Os limites entre os Estados expressam as divisões entre soberanias, cidadanias, legislações e punições, línguas e símbolos nacionais, instituições políticas, militares, jurídicas e sociais. Esses limites estatais territorializados possibilitam a produção de variadas distinções entre “nós” e “eles” e alteram a nossa condição objetiva e subjetiva entre cidadão nacional e estrangeiro em um

breve deslocamento por uma ponte internacional, uma rua ou um simples marco no terreno nas “fronteiras secas” entre os Estados nacionais (ALBUQUERQUE, 2009, apud COSTA 2021, p. 43).

Assim, a fronteira entre São Borja e Santo Tomé estabelecia, por meio do comércio formiga, esses significados, políticos, econômicos, culturais, jurídicos e simbólicos. Entretanto, a partir do fim dessa prática social, muitas pessoas que tiravam o sustento de suas famílias ficaram totalmente sem renda. Uma vez que o comércio formiga movimentava toda uma economia local, havia as pessoas que buscavam a mercadoria para que fossem vendidas, na cidade. Havia também aqueles que trabalhavam no transporte dos produtos e os comércios da cidade que vendiam produtos oriundos da Argentina. Como bem destaca

Tais diferenças propiciam inúmeros meios de sobrevivência, formas de trabalhar, tudo facilitado pela proximidade fronteiriça. “São trabalhadores, empresários, especuladores e mais uma quantidade incontável de ocupações que nascem exclusivamente no intuito de se aproveitarem das possibilidades oficiais e extraoficiais criadas pela situação de fronteira” (CARDIN, apud COSTA 2021 p. 42).

No entanto, com o fechamento do Porto de São Borja, as famílias que tiravam o seu sustento das possibilidades que a prática proporciona aos moradores locais, ficaram desassistidas. A construção da ponte significou desenvolvimento para a cidade, mas para os atores locais que figuravam no comércio formiga, a ponte internacional da integração gerou o fim de uma renda local, destinada ao sustento de muitas famílias.

É importante destacar que a identidade local também foi afetada, pois agora os moradores antigos que haviam institucionalizado a prática, viram-na morrer e ficando presente, somente, na memória e acervo de particulares, fotos e publicações de jornais da época.

Costa (2021) observa que Albuquerque (2016) nos traz a correlação entre a fronteira e a identidade dos moradores deste espaço. Dialogando com Giménez (2009) e Silva (2000), Albuquerque nos informa que as identidades nas fronteiras nacionais são marcadas profundamente por relações, não sendo então definitivas essenciais nem primordiais.

O indivíduo se permite construir, designar, imaginar, formas de pertencimento com a coletividade, contrastando com outros grupos. Assim, tais identidades ganham um caráter relacional, dinâmico, que contrasta com os demais, individual ou coletivamente.

O FIM DO COMÉRCIO FORMIGA E A FALTA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A FRONTEIRA

O processo de globalização e desenvolvimento fomentou uma perspectiva por meio da construção da ponte internacional que liga os países da Argentina e Brasil. Dessa forma, as cidades de São Borja e Santo Tomé, por meio da ponte, estabeleceram caminhos para travessia em grande escala de importação e exportações, a mesma serve também, como via de acesso ao país, aos argentinos que fazem turismo nas praias brasileiras. Assim, a ponte na cidade tornou-se um corredor de acesso a outras regiões do Brasil.

Não há até o presente momento, nem um impacto, no que se refere ao desenvolvimento da economia local. Assim como não foi implementada uma política pública local às pessoas que tiravam seu sustento e renda do comércio formiga.

Portanto, a comunidade local que sobrevivia do comércio formiga não teve benefícios com a construção da ponte, nem ao menos foi pensado em uma política pública que amenizasse o quadro gerado pelo fim do comércio que afetou toda a economia local da cidade.

As fronteiras, no entanto, são muito mais que hostilidades e contradições relatadas nos meios midiáticos em geral; são marcas de complementaridade e permeabilidade, são nós expressivos de “ligação entre malhas territoriais distintas, elos agudos da integração”, marcadas por um processo “paradoxal de desmantelamento e reconstrução” (Oliveira, 2015, p. 235).

A construção da ponte criou uma nova perspectiva de zona de fronteira, diferente daquela estabelecida pela divisão portuária, onde havia troca econômica, cultural e política entre atores dos dois lados. Assim, ⁴⁰Esse processo de reconstrução da fronteira meramente como limite, por meio de construções de ponte

⁴⁰ FILHO E CAMARA (2019)

tem sido chamado de “desfronteirização”, uma vez que se expressa pela tendência de controle permanente e fechamento seletivo de fronteiras (Oliveira e Dorfman, 2015), sendo justificada pela segurança, mas, na verdade, apresentando-se como o reforço dos processos históricos de desigualdade entre os países (Kramsch, 2002).

Além das questões em pauta, com consequências na falta de disposição de serviços públicos e emprego, as fronteiras mundiais são, em sua maioria, palco de ações do Estado focadas sumariamente no combate ao narcotráfico e ao contrabando, que fomentam uma visão estereotipada da região e “desprezam os nexos de cooperação e integração cotidiana do território” (Oliveira, 2015, p. 249).

⁴¹Ao longo da história, a fronteira do Brasil teve como principais funções a segurança e a defesa do território nacional. Essa noção só veio a sofrer alterações no final do século XX, dentro de um contexto de regionalização mundial e de emergência e consolidação de blocos de países. Naquele momento, a fronteira passou a receber novos enfoques e ser tratada como ponto de integração e cooperação entre diferentes Estados. A concepção da fronteira-separação passou a conviver, então, com uma nova função de integração e contato dentro da realidade de blocos regionais como o MERCOSUL.

Destaca-se que as fronteiras em geral são “ambientes extremamente dinâmicos e criativos, mais cosmopolitas e tolerantes”, onde a maioria das pessoas gosta de viver (Oliveira e Dorfman, 2015). Contudo, as assimetrias econômicas e sociais e os desafios ambientais, institucionais e legais formam um arcabouço complexo, necessitando de respostas específicas para o desenvolvimento dessas regiões que as agendas políticas não têm conseguido promover (Kramsch, 2002; Zumbusch e Scherer, 2015).

Exatamente isso que os autores abordam ocorreu em São Borja. A cidade é pequena e em relação aos moradores locais, estes gostam de viver no local, somente fazem menção às dificuldades econômicas e os percalços que passaram com o fim do comércio formiga.

Outra questão que deve ser ressaltada é a questão de as políticas públicas para a fronteira serem interrompidas devido a mudanças de governo. ⁴²Observa-se que essa falta de continuidade é um dos principais aspectos para que programas

⁴¹ Trecho retirado do estudo Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa- FILHO E CAMARA(2019) Publicado na revista Confins em 2019.

⁴² Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa.

não possam ter êxito, fracassem e assim não apresentem melhorias na qualidade de vida e não alterem a situação de vulnerabilidade das populações da faixa de fronteira.

Segundo Senhoras e Ferreira (2015), o comércio formiga é característico de regiões de fronteira internacional e em pequenas quantidades, com o objetivo de atender, tanto, a demanda para a subsistência familiar, quanto, a oferta para revenda por parte de vendedores ambulantes ou chibeiros. Assim com o fim dessa prática, muitos tiveram que se readaptar e atuar em outras frentes como no comércio de bares e quiosques no porto de São Borja, outros vivem do pescado, fornecendo matéria prima para os bares do porto que servem iguarias de peixe.

Assim, por não ter sido proposta uma política pública destinada àqueles atores locais, pode-se, portanto, salientar que a política pública de construção da ponte gerou um impacto negativo para os moradores da zona portuária que viram a possibilidade de renda se extinguir, e mais do que a renda, também a questão da identidade e memória local que vai desaparecendo

O COMÉRCIO FORMIGA E A RELAÇÃO DE MEMÓRIA E IDENTIDADE LOCAL

O comércio formiga representava além de comércio de mercadorias, a identidade e memória local dos moradores daquela região que durante muito tempo trocaram e instituíram práticas culturais próprias. Pollack (1992) observa a memória como sendo um elemento que faz parte da construção da identidade local, tanto individual como coletiva.

Destaca-se que a memória constitui o sentimento de identidade e serve para dar continuidade e reconstrução da pessoa ou de um grupo. Assim, todos aqueles atores que vivenciaram a prática do comércio formiga, construíram uma identidade local.

Nesse sentido, os lugares da memória são pontos de referência que, além de elementos estruturantes da nossa memória individual, também se inserem na memória da coletividade a que pertencemos (VETTORASSI, 2014). Além disso, Kosel (2013,) também ressalta que, ao criar uma representação do mundo, estabelecem-se sentidos que “expressam o cultural e o social, produtos de seu entendimento sobre o espaço vivido, percebido, sentido, amado ou rejeitado”.

No que se refere à memória das práticas advindas do comércio formiga são memórias de um tempo bom que os atores locais gostam de lembrar, através de conversas ou da fotografia da época que guardam como tesouro de um tempo que ficou marcado na memória e na identidade desses atores. Entretanto, não há um registro formal realizado pelos órgãos públicos da memória dessa época.

Kaisca e Nobrega (2018) apresentam um conceito bem interessante para ser utilizado no resgate da memória local é o conceito de ⁴³mapas afetivos: estes objetivam representar como se revelam determinadas lembranças de algum indivíduo relacionadas a um local, evidenciando seus lugares da memória, como pontos que mais marcam uma pessoa na cidade, em seu cotidiano (VETTORASSI, 2014).

Dessa forma, conseguimos apontar nessa representação os processos que envolvem a construção identitária dos entrevistados. Segundo Michael Pollack (1992, p. 201), são constitutivos da nossa memória os acontecimentos vividos, sejam pessoalmente ou “vividos por tabela”, ou seja, aqueles vividos por um grupo ao qual uma pessoa se sente pertencer.

A memória, então, deve ser entendida como um fenômeno coletivo e social, de forma que é, em parte, herdada, e não se refere apenas à vida física da pessoa. E, sendo assim, é um fenômeno “construído coletivamente e submetido a flutuações, transformações, mudanças constantes”.

Ao levar em consideração que o sentimento de identidade, construído ao longo da vida de uma pessoa, é a imagem que ela constrói de si para si, para acreditar na sua própria representação, e também como se apresenta para os outros, para ser percebida da maneira como quer ser percebida.

Pollack (1992, p. 2014) conclui que: “a memória é um elemento constituinte do sentimento de identidade, tanto individual como coletiva, na medida em que ela é também um fator extremamente importante do sentimento de continuidade e de coerência de uma pessoa ou de um grupo em sua reconstrução de si”.

Nesse sentido, os lugares da memória são pontos de referência que, além de elementos estruturantes da nossa memória individual, também se enquadram na memória da coletividade a que pertencemos (VETTORASSI, 2014). Além disso, Kosel (2013, p.64) também ressalta que, ao criar uma representação do mundo,

⁴³ CIASCA E NOBREGA 2018.

estabelecem-se sentidos que “expressam o cultural e o social, produtos de seu entendimento sobre o espaço vivido, percebido, sentido, amado ou rejeitado”.

Um exemplo no qual conseguimos perceber a utilização dos conceitos anteriormente apresentados é o projeto “Mapas Afetivos”, criado em 2014 pelo ⁴⁴Liquid Media Laab: uma narrativa transmídia que, por meio de depoimentos sobre os locais preferidos de alguns habitantes da cidade de São Paulo, conta a história dessas pessoas, com base nesses lugares (CIASCA E NOBREGA 2018).

Em algumas das histórias encontradas no site, por exemplo, expressões que indicam a posse de espaços considerados públicos são utilizados para referenciar certos lugares como: “ué, cadê a minha calçada?” – ao se referir à mudança da calçada da Paulista –, “meu bairro” ou até “bem ali.

Nesses casos, a utilização desses termos denota menos uma apropriação excludente e individualista dos espaços que o sentimento de pertencimento a eles, demonstrando a construção de lugares simbólicos, onde as lembranças se recriam constantemente e revelam as marcas que mais afetam e afetarão a vida desses entrevistados (VETTORASSI, 2014).

Observa-se que as práticas próprias do comércio formiga e que hoje são a representação e identidades de uma época estão se perdendo, uma vez que se encontram na memória e acervos particulares de moradores antigos. Memórias essas que se não forem transformadas em acervo público se perderão.

UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA O PORTO DE SÃO BORJA QUE AGREGUE RESGATE DA IDENTIDADE, MEMÓRIA E FOMENTO DA ECONOMIA LOCAL

Historicamente, as cidades de fronteira se caracterizam por uma escassa infraestrutura e apresentam os ⁴⁵piores índices em relação à renda no contexto de seus respectivos estados, assim uma política pública que fomente as cidades de fronteira se faz necessário. Destaca-se também que o Porto de São Borja já é um local turístico que abarca bares e quiosques que exploram a beleza natural do lugar que apresenta como paisagem o rio Uruguai e sua vegetação que nos remetem a um ambiente natural. Convém ressaltar que

⁴⁴ Site denominado mapas afetivos que apresenta histórias de pertencimento local.

⁴⁵ Dados do Ipea (2016) atestam que os municípios da faixa de fronteira do Brasil possuem os piores índices de renda e educação de seus respectivos estados

⁴⁶ A implantação de políticas públicas através de instrumentos jurídicos e políticos com benefícios para o próprio lote ou transferidos, mediante o desenvolvimento das ações propostas pelo Zoneamento Ambiental Urbano, visam conservar os recursos naturais e viabilizar a ação pública para tal fim sobre as Áreas de Preservação, Mitigação, Renaturalização e Reserva de Áreas Verdes definidas, em prol da conservação da biodiversidade, do controle de inundação, da produção de água, da atenuação de ilhas de calor e de proporcionar uma qualidade de vida melhor à população. Assim como promover a urbanização das áreas definidas para tal fim, com instrumentos urbanísticos para combater propriedades ociosas, que causam grande prejuízo à população, aumentando o custo por habitante dos equipamentos e serviços públicos oferecidos. E também garantir o direito de urbanizar aos proprietários de áreas em locais estratégicos definidos e socializar os ganhos dessa produção da cidade. Os instrumentos mencionados a seguir regem-se pela legislação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Nesse sentido, em julho de 2021 a prefeitura municipal de São Borja apresentou projeto referente à urbanização da orla do rio Uruguai.

⁴⁷Na segunda-feira (26) ocorreu em São Borja o lançamento e apresentação do projeto “Avenida Beira Rio e Urbanização da Orla do Rio Uruguai” que irá contemplar a região do Cais do Porto, no Bairro do Passo. O projeto compreenderá uma área de mais de 43.000m², planejada para que a vegetação nativa seja preservada e o espaço ganha atrativos estruturais e turístico, como por exemplo, espaço para lazer, ciclovias, áreas com churrasqueiras, letreiro, deck, playgrounds e quadras esportivas. A equipe técnica da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Projetos da Prefeitura de São Borja, responsável pela criação e execução do projeto, ressalta que o resultado final foi um trabalho coletivo. O arquiteto Diego Eggres Bicca, responsável técnico pelo projeto arquitetônico e urbanístico e por realizar a apresentação, ressalta que a execução final irá beneficiar a toda a comunidade que utiliza do espaço, além de fomentar ainda mais o turismo em torno do Cais do Porto.

A partir de estudos e pesquisas acerca da memória local do comércio formiga, no porto de São Borja, Bairro do Passo, apresenta-se como sugestão para complementar o projeto da orla do rio Uruguai a criação de uma política de fomento da economia local, através do uso da memória local (fotografia). Através de um corredor organizado com fotos que trazem registros da memória do comércio

⁴⁶ Luana Pavan Detoni, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas e Otávio Martins Peres, Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas.

⁴⁷ Radio Missioneira online disponível em <https://www.radiomissioneira.com/sao-borja-desenvolve-projeto-de-nova-orla-do-rio-uruguai/>

formiga no Bairro do Passo. Essa proposta visa intensificar o porto como um espaço de turismo, cultura e geração de renda, assim como resgatar a memória e identidade local do espaço.

A proposta centra-se no desenvolvimento de uma política pública voltada para o fomento da economia e o resgate da cultura e memória local. Assim, propõe-se o desenvolvimento de um projeto que será encaminhado ao poder público local para o fortalecimento do comércio de bares e ambulantes. Uma vez que muitos dos atores que hoje atuam nos bares e no comércio ambulante tem alguma relação de memória e identidade com o comércio formiga.

Desta forma, propõe-se a criação de um corredor cultural de memória e turismo, através de acervos fotográficos que já se encontram disponibilizados. Materiais esses que foram coletados, através de pesquisas de campo realizadas em 2014 com moradores que vivenciaram essa prática, os mesmos doaram um vasto acervo fotográfico que contém históricos completos, da época e fatos representados na fotografia.

Esse acervo serviu para exposição realizada na Receita Federal, em dezembro de 2014, em comemoração ao aniversário da ponte da integração, que teve muita ligação com o comércio formiga. Entretanto, é importante ressaltar que as ações para a resolução de ⁴⁸desafios transfronteiriços abrangem uma série de atores e instituições públicas, privadas e sociais, que, separadamente, dificilmente darían conta desse enfrentamento (Oddone, Vázquez e Oro 2018).

Costa (2021) que para articulação do território visando à resolução de problemas comuns, a literatura tem apontado a necessidade de sistemas de governança transfronteiriça, que se caracterizam como a construção de arranjos de coordenação que transcendam os limites impostos pela máquina pública (Gualini, 2003; Kramsch, 2002; Durand e Nelles, 2014).

Uma vez que a governança pode ser abordada sob diferentes prismas, Gereffi (2005) a identifica em níveis: i) no macro, estaria a governança econômica global, caracterizada pelas normas, regras, regimes e acordos bilaterais/multilaterais; ii) no intermediário, estaria a governança pública (país) e a governança corporativa (empresas); e iii) no microeconômico, o autor cita que a governança pode adquirir diversas performances, com ativistas ambientais, grupos sociais, trabalhistas etc.

⁴⁸ CALDANHA, KRÜGER, PASSADOR (2020)

Segundo (COSTA, 2021) a governança transfronteiriça, no entanto, não se limita à esfera pública ou corporativa, ou, ainda, à área ambiental, social ou trabalhista. Antes, permeia os diferentes níveis e áreas, caracterizando-se como a construção de arranjos de coordenação que integram diferentes setores e instituições, baseada em planejamento holístico do território, discutida e formulada com atores não governamentais.

Desta forma, ao se propor uma política pública que visa resguardar a memória local, que demarca a identidade do porto de São Borja quer-se contribuir para o desenvolvimento cultural e local, hoje espaço de turismo e lazer da comunidade de São Borja e demais visitantes que circularam no local, uma vez que, esse espaço hoje é demarcado como um ponto turístico da cidade, assim é importante que as pessoas que passam pelo local conheçam a história do porto de São Borja, através da memória fotográfica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção desse artigo aborda o federalismo, sua relação para efetivação das políticas públicas, assim como, a análise da política pública de âmbito nacional, a construção da ponte internacional da integração que liga Brasil/ São Borja e Argentina/Santo Tomé e a falta de diálogo local para a construção de uma política pública local que pudesse gerar renda para aqueles cidadãos que se sustentavam através do comércio formiga, e em virtude da construção da ponte essa prática deixou de ocorrer, gerando perda de renda e memória a comunidade local. Observa-se que esse comércio movimentou durante muito tempo a economia de São Borja, assim como foi base para a geração de renda da maioria das famílias do bairro do Passo.

Entretanto, a partir da construção da ponte internacional da integração que liga Brasil e Argentina, uma política pública de âmbito nacional, essa prática morreu e restaram somente as memórias de moradores que vivenciaram e participaram ativamente dessa prática. Moradores esses que sentiram na pele o impacto da perda da renda e tiveram de se readaptar para tirar sua renda.

Destaca-se que esses moradores não foram consultados, nem se organizou uma política pública que substituísse o comércio formiga. Assim, os próprios

moradores tiveram de se readequar, uma vez que não houve por parte do município a criação de uma política pública local que pudesse abrandar as perdas ocasionadas pela política pública de âmbito nacional, que gerou a morte do comércio formiga.

Destaca-se que a memória do comércio formiga é muito rica e também demonstra a memória cultural de local, não foi resgatada, assim seria importante que os órgãos públicos atentassem para elaboração de uma política de fomento da economia do Cais do porto e resgate da memória cultural desse local.

Assim propõem-se o projeto aos órgãos públicos locais de construção de um corredor de memória cultural do comércio formiga no Cais do Porto. O corredor cultural seria implantado nos bares do cais do porto para que todos que adentrarem no local pudessem conhecer a memória local daquele espaço, tornando assim o ambiente um espaço turístico e cultural da cidade de São Borja, fomentando a geração de renda no local. Observa-se que todo o acervo fotográfico para a realização desse projeto já se encontra com o autor deste estudo.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.

CAMARA, Liso Belmiro. CARNEIRO, Camilo Pereira. **Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil**: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa. Revista Brasileira de Geografia. N ° 41, 2019.

COSTA, Marcus Vinícius da. **Nação Contrabando Alianças Políticas na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul Na Segunda Metade do Século XXI**: Relações Transfronteiriças entre as comunidades de São Francisco de Borja e Santo Tomé. Santa Catarina. 2013. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/30384155.pdf> . Acesso em 10 janeiro de 2022.

COSTA, Roberto Rigaud Navega. **Entre Leões e Formigas**: fronteiras dialéticas e do descaminho: Dissertação de Mestrado. Unioeste Paraná. 2021.

DETONI, Luana Pavan. **Políticas Públicas na Fronteira**: Zoneamento Ambiental Urbano no território do Pampa. Mestranda do Programa de PósGraduação em

Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas. Publicação em 2017 na XVII ENANPUR em São Paulo.

DIREITO NET. **Descentralização Política e Descentralização Administrativa**. 2007. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/resumos/exibir/168/Descentralizacao-Politica-e-Descen-tralizacao-Administrativa> . Acesso em 15 de janeiro de 2022.

Elazar, Daniel J. Exploring federalism. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987. International and comparative federalism. *Political Science & Politics*, v. 26, n. 2, p. 190-195, 1993.

ENAP. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. 2017.

FERREIRA, M.A.A; SENHORAS, E.E.M. **Arquivo iconográfico sobre comercio formiga em boa vista**. PPGSOF – uFRR, 2015 b (CD ROM).

GUALINI, E. **Cross-border governance**: inventing regions in a trans-national multi-level polity. *disP – The Planning Review*, London, v. 39, n. 152, p. 43-53, 2003

GEREFFI, G. **The global economy**: organization, governance, and development. *In*: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. **The handbook of economic sociology**. 2. ed. New York: Princeton University Press, 2005.

GIMENEZ, H. M. **Defesa nacional, segurança pública e relações internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)**. 2015. 2 v. Tese (Doutorado) –Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015

GUEDES, Kelly Pereira, GASPARINI, Carlos Eduardo . **Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil**. *Econ. Apl.* JUNH DE 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ecoa/a/CJjtfj9pDBzKwdjJqPQ6Qfk/> Aveso em janeiro de 2021.

KRAMSCH, O. T. **Reimagining the scalar topologies of cross-border governance**: Eu(ro)regions in the post-colonial present. **Space and Polity**, London, v. 6, n. 2, p. 169-196, 2002.

KRUGER, Caroline. KRUGER, Nino Rafael Medeiros. PASSADOR, Adriana Cristina Ferreira. **CAMINHOS PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ÁREAS DE FRONTEIRA: UMA ANÁLISE MULTINÍVEL** . Boletim regional, urbano e ambiental. Ipea, em 2020.

ODDONE, N.; VÁZQUEZ, H.; ORO, M. Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea: una descripción comparada. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 332-350, 2018

OLIVEIRA, T. C. M.; DORFMAN, A. **Vivemos um processo de fechamento seletivo de fronteiras no mundo**. 2015. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/entrevistas-2/2015/11/vivemos-um-processo-de-fechamento-seletivo-de-fronteiras-no-mundo-dizem-pesquisadores>>. Acesso em: Janeiro. 2022

OLIVEIRA, M.A.A; CAMPOS, D.L. “ **Instituições, populações e comércio na fronteira Brasil – Bolívia**- Anais da VII expedição geográfica da Unioeste, Espaços de fronteira – território e ambiente. Paraná. 2015.

Radio Missioneira online disponível em <https://www.radiomissioneira.com/sao-borja-desenvolve-projeto-de-nova-orla-do-rio-uruguai/>

Riker, William. H. **Federalism**: origin, operation and significance. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

SECORTES. **O que são entes federativos.**2009 Disponível em: <https://sercortes.com.br/o-que-sao-os-entes-federativos/>. Acesso em 20 de janeiro de 2022.

SENHORAS, Eloi Martins. Marcos. **Tipológicos do Comércio entre cidades gêmeas nas fronteiras internacionais.** Universidade federal de Roraima. 2017.Disponível em: file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/Livro_stamped.pdf . Acesso em 05 de agosto de 2021.

Soares, Márcia M. **Formas de Estado: federalismo.** Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/ DCP, 2013.

Soares, Márcia Miranda. **Federalismo e políticas públicas** / Brasília: Enap, 2018.

Stepan, A. **Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia:** federações que ampliam ou restringem o poder do demos. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251 1999.

SENHORAS, Eloi Martins. Marcos. **Tipológicos do Comércio entre cidades gêmeas nas fronteiras internacionais.** Universidade federal de Roraima. 2017.Disponível em: file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/Livro_stamped.pdf . Acesso em 05 de agosto de 2021.

ZUMBUSCH, K.; SCHERER, R. **Cross-border governance:** balancing formalized and less formalized co-operations. **Social Sciences**, Basel, v. 4, n. 3, p. 499-519, 2015.

OS OUTSIDERS DO RIO URUGUAI: DESVIO E CONFLITOS EM UM RIO TRANSFRONTEIRIÇO

Alex Sander Barcelos Retamoso ⁴⁹
Ulisses Souza Gonçalves ⁵⁰

Resumo: O presente trabalho busca traçar algumas considerações sobre a correlação entre uma lógica desviante presente na obra *Outsiders* de Howard Becker, e algumas atividades consideradas ilícitas (contrabando e o descaminho) e que historicamente ocorrem, com certa frequência, nas margens fronteiriças do Rio Uruguai, mais especificamente no trecho que liga as cidades de Santo Tomé, na Argentina e São Borja no Brasil. O texto busca correlacionar as atividades desviantes presentes no Rio Uruguai com a construção da identidade regional à luz da teoria desviante de Howard Becker (2008), a metodologia utilizada foi de caráter qualitativo consistindo de análise das entrevistas e do diário de campo produzido durante as saídas de campo propiciadas pelo doutoramento entre 2017 e 2021. Ao que parece, existem indícios de que a obra de Becker pode ser aplicada como lente de análise para este espaço de fronteira.

Palavras-Chave: Desviantes. Fronteira. Rio Uruguai.

INTRODUÇÃO

O presente texto foi produzido para disciplina de Identidades e Sociabilidades no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unisinos, contudo, esta perspectiva adquiriu nova importância durante as pesquisas de campo para a concepção da tese apresentada a posteriori, pois traduz os elementos de uma dimensão teórica fundamental na compreensão das relações entre os atores em espaços como a fronteira, que são as teorias do desvio e interacionismo.

O texto busca correlacionar as atividades desviantes presentes no Rio Uruguai com a construção da identidade regional, tarefa esta que nos faz retomar alguns aspectos peculiares e históricos da formação do lugar e dos seus respectivos atores.

⁴⁹ Doutor em Ciências Sociais e TAE Administrador Universidade Federal do Pampa.

⁵⁰ Relações Públicas – Universidade Federal do Pampa- Unipampa- Campus São Boja. Mestrando em Políticas Públicas – Universidade federal do Pampa- Unipampa- 2021

Figura 1: Primeira expedição ao Rio Uruguai.



Fonte: Foto do acervo do autor.

Com a profunda integração da Companhia de Jesus na América, operou-se uma mudança no sistema de vida das comunidades que começaram a contar com as Reduções, locais onde viviam os padres e os “índios” ditos Reduzidos, ou seja catequizado à luz da nova doutrina.

Contudo, não somente de ritos católicos e de cultos monásticos vivia o cotidiano da redução, muitos foram os conflitos gerados pelo choque entre selvagens e civilizados, os hábitos conflitantes principalmente no que tangia às práticas sexuais poligâmicas e da necessidade de deslocamento dos selvagens nômades.

Ademais este território, considerado para alguns autores como Ferreira Maurer (2009, p. 4) como um centro conversor por algum tempo, sofreu também com a ocorrência de conflitos e litígios, outros eventos pairavam por sobre a região como a ameaça da Coroa Portuguesa e a própria dinâmica da expansão colonialista internacional (Inglaterra, França e etc.) vigente à época.

O Alguns teóricos sustentam que a região tinha forte papel comercial e logístico para toda a bacia do prata, quando isso, Colvero (2003, p.142), nos apresenta que:

A região da Campanha, em especial a fronteira oeste, após a invasão dos espanhóis à Colônia do Sacramento, assumiu o papel de fronteira-zona,

como ponto de troca de mercadorias na região entre os brasileiros e os países que faziam parte da Bacia do Prata. Sabe-se que o fator que facilitava as trocas nessas regiões era o transporte fluvial, ainda que limitado pela segurança, que era precária. Por sua vez, o transporte por terra estava limitado às estradas, que eram muito escassas e exigiam o acompanhamento de pessoas que conhecessem bem a região para transpor os obstáculos geográficos existentes. (COLVERO, 2003, p.142).

Esta combinação histórica de fatores parece haver produzido uma série de elementos que serão considerados ao longo deste trabalho e que repercutem na interpretação e no fazer das práticas sociais do homem que nasceu e cresceu neste território, um destes elementos é o contrabando.

Esse espaço econômico de fronteira privilegiou, como se viu, o contrabando, chamando a atenção de comerciantes da Europa que se encontravam em regiões próximas, vindos daquele continente por causa das guerras e atraídos pela facilidade de acúmulo de capital através da venda de produtos industrializados, fabricados especialmente na Inglaterra e na França. Esses comerciantes instalaram-se em Uruguiana desde seu surgimento, formando uma zona de grande fluência econômica, contrabalançando com a atividade predominante na região, a pecuária, que desde seus primórdios pastoris, quando não havia aglomerações urbanas, era largamente desenvolvida. (COLVERO, 2003, p.143).

A região supracitada oferece uma gama de estratégias de logística hidráulica pelo rio Uruguai e seus rios tributários que capilariza o deslocamento em suas margens favorecendo o deslocamento de embarcações pequenas, contudo, requerendo do piloto da embarcação um conhecimento geográfico local das correntes e dos rios tributários nos dois lados da fronteira.

Em busca de elementos empíricos para elucidar a sustentação teórica da tese de doutorado que apresentei, estabeleci como parte da amostra para as entrevistas em profundidade atores como pescadores, chibeiros e costeiros, para que através da compreensão de suas experiências de vida pudesse compreender melhor as interações de fronteira.

OS DESVIOS DE UMA FRONTEIRA CHAMADA RIO

A partir do cenário acima exposto, o ponto de partida de minha reflexão teórica foi a obra *Outsiders* de Howard Saul Becker, e que ao longo de sua leitura me permitiu classificar melhor alguns aspectos da socialização destas gentes margeadas.

Alguns entrevistados relatam que antigamente, a prática de trazer alimentos e outras coisas do país vizinho, era uma prática corriqueira e que principalmente em virtude de o transbordo ter ocorrido em pequenas embarcações, havia pouca fiscalização ou uma certa naturalidade quanto a alguns volumes de contrabando e descaminho.

A formalização dos tratados internacionais, ou podemos falar da formalização das pactuações que os grupos sociais dominantes e detentores do poder realizam entre si, impõem formalmente normas que regem relações outrora espontâneas, estes acordos de divisão e poder e recursos, parecem ter sido impostos a partir da colonização, e tendem a se reconfigurar nos dias de hoje, muitas vezes no interesse corporativo de determinadas organizações que se mantêm na condição de agentes definidores de concepções.

Todos os grupos sociais fazem regras e tentam, em certos momentos e em algumas circunstâncias, impô-las. Regras sociais definem situações e tipos de comportamento a elas apropriados, especificando algumas ações como “certas” e proibindo outras como “erradas”. Quando a regra é imposta, a pessoa que presumivelmente a infringiu pode ser vista como um tipo especial, alguém de quem não se espera viver de acordo com as regras estipuladas pelo grupo. Essa pessoa é encarada com um *Outsider*. Mas a pessoa assim rotulada podem ter uma opinião diferente sobre a questão. Pode não aceitar a regra pela qual está sendo julgada e pode não encarar aqueles que a julgam competentes ou legitimamente autorizados a fazê-lo. Por conseguinte, emerge um segundo significado do termo: aquele que infringe a regra pode pensar que seus juizes são *outsiders*. Há grande número de regras. Elas podem ser formalmente promulgadas na forma de lei, e, nesse caso, o poder de polícia do Estado será usado para impô-las. Em outros casos, representam acordos informais, recém-estabelecidos ou sedimentados com a sanção da idade e da tradição; regras desse tipo são impostas por sanções informais de vários tipos. Becker (p. 15. 2008).

Contudo, as pessoas acabam por se adaptarem de alguma forma as mudanças em suas vidas, estas adaptações estão principalmente ligadas com a conduta da pessoa, que pode vir a tornar-se desviante perante as mudanças impostas a ele por outros atores, e o contrabando e o descaminho parecem ser elementos desta conduta desviante.

Becker, em seu *Outsiders*, trata de inúmeras formas de interpretações para o termo desviante, e para isso nos dá ciência de inúmeros agentes interagindo em processos que produzem carreiras, estilos de vida e visões de mundo que produzem consequências reais por serem construções sociais. Construções estas que são compostas por pessoas que, ao interagirem, com diferentes graus de comprometimento, produzem consequências que também as definem.

Ao definir comportamento desviante, Becker nos oferece a possibilidade de refletir sobre a heterogeneidade dos pontos de vista sobre o desvio, ao elencar as várias formas de ver e ser visto com outsider. Conforme a tabela 1, podemos observar que são variados os tipos de comportamento, e que merecem atenção. Segundo o autor, os quadrantes “Desviante Puro” e “Apropriado” são de mais simples compreensão visto que a pessoa apresenta um comportamento e é percebida como tal, no entanto os quadrantes “Falsamente acusado” e “Desviante secreto” apresentam interesse mais amplo, no caso do “falsamente acusado” é a pessoa que é rotulado pelos outros como se tivesse cometido algum ato impróprio, embora não o tenha cometido; já o “Desvio secreto” é um ato impróprio cometido sem que ninguém o perceba ou reaja a ele como uma violação.

Tabela1: Tipos de comportamento desviantes

	Comportamento apropriado	Comportamento infrator
Percebido como desviante	Falsamente acusado	Desviante puro
Não percebido como desviante	Apropriado	Desviante secreto

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em Becker 2008.

Para Becker (p10, 2008), algumas teorias, com bases firmes em teorias sociológicas fora de moda, tentaram explicar as principais causas do comportamento desviante, algumas, diz o autor: “...atacavam a psique das pessoas que se comportavam mal – suas personalidades tinham falhas que as faziam cometer essas coisas (o que quer que fossem “essas coisas”). ”

Contudo, conforme o Becker, haviam outras correntes sociológicas alternativas que, conforme o Teorema de Thomas, estabeleciam que se “... os

homens definem situações como reais, elas são reais em suas consequências”. E para Becker:

Formular os problemas da ciência social dessa maneira torna problemática a questão de como as coisas são definidas, dirige a pesquisa para a descoberta de quem está definindo que tipos de atividades como criminosas e com quais consequências? Becker (p.12, 2008).

Assim, ao deslocar o foco da atenção para a discussão do processo que culmina na definição do que é ou não desviante, o autor permite considerar o complexo sistema de diferenças de poder, recursos e forças entre diversos grupos sociais e que pode acabar por interferir na definição do que é ou não um comportamento normal ou desviante.

Para Becker, os comportamentos tidos como “certos” ou “errados” são estabelecidos por parâmetros sociais construídos a partir de processos políticos, nestes processos alguns grupos sociais coagem outros priorizando seus pontos de vista, derivando destes as regras, rótulos e desvios.

[...] o fato centra acerca do desvio: ele é criado pela sociedade.... Quero dizer, isto sim, que *grupos sociais criam desvio ao fazer as regras cuja infração constitui desvio*, e ao aplicar essas regras a pessoas particulares e rotula-las como outsiders. Becker (p. 21, 2008).

A imposição de “regras” por parte de grupos dominantes, impelem outros grupos sociais a se organizarem em torno da nova lógica. Assim, o desvio pode ser encarado, conforme Becker, não como algo inerente aos atos ou aos indivíduos que os praticam, ele é definido a partir da disputa política e dos processos de enfrentamento em torno de objetivos de grupos específicos, ou seja, a partir da interação entre o considerado desviante e aquelas pessoas que reagem a ele.

No caso deste estudo, aparentemente, a construção da Ponte Internacional da Integração, trouxe inúmeras consequências para as sociedades que viviam de forma mais ligada as práticas ancestrais do Rio Uruguai, a grande obra deslocou famílias, interferiu na forma como as pessoas ao longo de quase 500 anos interagiam neste território e produziu uma série de consequências que ainda hoje reverberam nas práticas sociais do local, conforme podemos ver na entrevista de um dos pescadores:

Então, essas barragens aí! Pro pescador vai ser que nem essa ponte que saiu. Essa ponte aqui Deus o livre, foi um fracasso, bah! Essa ponte mudou pra caramba, aumentou a miséria uma barbaridade. Porque para fazer a ponte creio eu que vai ser que nem a barragem, eu estava aqui eu trabalhava com coisa da Argentina, tinha essas lanchas aqui no porto que dava comida para todo esse pobrerio aqui da costa, aí com essa ponte, disseram que ia favorecer o pobre, vai melhor para o pobre, que pobre?! Melhorou para classe média alta, quem não tem um carrinho não pode ir na Argentina. Nessa época aí, todo o pobrerio ia ali para a barranca, e dali tiravam o pão do dia para comer. Nós aqui, nós saíamos para fora e ficava dois, três dias, fechava a casa e voltava e estava do jeito que deixou... no momento que estourou essa ponte aqui nós ficamos prisioneiros dos ladrões, quem não sabia roubar, aprendeu. Foi um absurdo! Eu trabalhava de noite, chegava de dia as 6 horas da manhã, eu pegava passagem, as 6 horas da manhã e o povo estava ali, trabalhando ali: ganhavam o pão. Então, dessa gente que teve que se retirar dali com dois, três filhos para dar o que comer o que aconteceu!? Aprenderam a roubar, nunca mais nós podemos sair e deixar a casa sozinha. Aconteceu fato de eu voltar e não ter nada dentro de casa. Faz mais de 30 anos que moro aqui. Entrevistado A (2016).

Além das dificuldades da própria atividade, as famílias de pescadores e ribeirinhos da região tiveram que se reorganizar a partir dessa nova realidade, e como as pessoas tende a agir com base em sua compreensão do mundo e do que existe nele, estas populações parecem ter reagido, a seu modo, a aquilo que lhes foi imposto. A exemplo destas pressões sociais, Becker cita na página 24 o exemplo do suicídio clânico, trabalhado por Malinowski nas ilhas Trobriand.

Outra dificuldade reside no fato de que alguns membros do grupo social dos pescadores podem ser rotulados como desviantes por possuírem características e hábitos semelhantes aos desviantes puros, podendo ser categorizados como um grupo homogêneo. Nas entrevistas, as quais reproduzo apenas um trecho de uma neste trabalho, podemos perceber que todas as pessoas observadas tinham aspectos estéticos em comum, roupas rotas, pele queimada de sol, traços de quem leva uma vida dura, além do que andavam em embarcações primitivas e ou em mal estado.

Becker, ao tratar de carreira desviantes nos fornece elementos para considerar um modelo sequencial para pensar o desvio. A adesão de indivíduos a padrões de comportamento parte, na visão do autor, não somente de atos isolados e acusações, mas também de aprendizados específicos, além disso, existem carreiras desviantes, que se apresentam como alternativas para carreiras convencionais.

O grau em que um ato será tratado como desviante depende também de quem o comete e de quem se sente prejudicado por ele. Regras tendem a ser aplicadas mais a algumas pessoas que a outras. Estudos da delinquência juvenil deixam isso muito claro. Meninos de classe média, quando detidos, não chegam tão longe no processo legal como os meninos de bairros miseráveis. Sabe-se muito bem que um negro que supostamente atacou uma mulher branca tem muito maior probabilidade de ser punido que um branco que comete a mesma infração; Comentário do autor sobre Sutherland sobre o crime do colarinho branco: delitos cometidos por empresas são quase sempre processados como causa civil, mas o mesmo crime cometido por um indivíduo é usualmente tratado como delito criminal. Portanto o desvio é antes de tudo um produto de um processo que envolve reações de outras pessoas ao comportamento. O mesmo comportamento pode ser uma infração das regras num momento e não em outro; pode ser uma infração quando cometido por uma pessoa, mas não quando cometido por outra; algumas regras são infringidas com impunidade, outras não. Em suma, se um dado ato é desviante ou não, depende em parte da natureza do ato (isto é, se ele viola ou não alguma regra) e em parte do que outras pessoas fazem acerca dele (BECKER, 2008, p.25).

Para a pessoa que vive da pesca e de outras atividades ligadas ao rio o fato de a Ponte Internacional ter limitado suas atuações, fez com que de uma hora para outra, viu seu ganha pão se tornar-se ilegal e de certa forma imoral, pois era a manutenção de um sistema de vida visto como desviante pela maioria das pessoas.

Assim como, para Becker, o usuário de *Cannabis* transforma algo ambíguo em algo prazeroso através de sequências de aprendizado, onde impulsos e desejos de natureza subjetiva são transformados em parâmetros de ação através da interpretação social de uma série de experiências. Segundo o autor, é necessária uma sequência de experiências que vão desde o aprendizado do jeito de fumar, a identificação dos efeitos, a vinculação destes efeitos ao uso da maconha e a fase de redefinição das sensações como prazerosas.

Neste estudo, a partir das observações e entrevistas, parece que o desviante do rio aprende com os mais experientes a forma de pilotar a chalana, os melhores pontos de acesso ao rio, os horários das patrulhas da Polícia Naval de Corrientes e etc. E Assim como o músico de Jazz, o pescador e costeiro do Rio Uruguai riem-se dos “quadrados”, ou seja, fazem troça das pessoas de comportamento considerado normal e que desconhecem a realidade sob o ponto de vista destes grupos desviantes, o desviante do Rio Uruguai tem um estilo de vida próprio, e que pelas peculiaridades, podemos denominá-los de Outsiders.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que estes desviantes continuam buscando espaço para vender seus produtos, quando os conseguem, mesmo tendo suas barracas de venda fechadas pela Vigilância Sanitária, seguem em busca do seu peixe, mesmo com a escassez deste, provocado, em partes pelas obras ao longo do rio, em partes pelo descaso com a mata ciliar costeira e com as práticas sustentáveis de manejo.

Na percepção de algumas pessoas que historicamente tiram seu sustento das margens Brasileiras e Argentinas do Rio Uruguai, a miséria aumentou, negou-lhes possibilidades de ação que já estavam memorizadas e objetivadas nas práticas sociais de troca e trabalho entre pessoas de fronteira, o “pão do dia-a-dia” que comentou o entrevistado é aquela possibilidade de renda que o não assalariado tem em épocas de crise, ou mesmo costumeiramente, a impossibilidade de trocas informais de mercadorias inventou o contrabando e o descaminho, visto que estas atividades somente foram criminalizadas depois de sua formalização, contudo suas práticas remontam a própria gênese das duas cidades citadas neste texto, a redução de São Francisco de Borja nasceu de pessoas provenientes da Redução de Santo Tomé. Talvez ser privado de atividades tão antigas e profundamente presentes na imaginária do povo local tenha despertado necessidades tão devastadoras o suficiente para fazer com que pessoas do mesmo grupo social pratiquem atos como roubo e assalto nas suas próprias comunidades de origem.

Este trabalho é simplesmente uma reflexão acerca de um tema bem amplo e que necessita de muita pesquisa de campo e como diria o próprio Becker, precisamos questionar o monopólio da verdade, descobrir por nós mesmos os elementos que compõem os fenômenos supostamente desviantes, procurar desvelar conhecimento sobre os desviantes sem adotar pressupostos genéricos e verdades morais inquestionáveis, diante disso, considero que as análises interacionistas dos fenômenos desviantes são fundamentais para a correta compreensão dos fenômenos sociais desta fronteira.

REFERÊNCIAS

Becker, Howard Saul, **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. 1 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed. 2008.

COLVERO, Ronaldo Bernardino. **Negócios na madrugada: o comércio e a expansão da economia no extremo oeste (1850-1870)**. Dissertação de mestrado. Universidade de Passo Fundo. 2003. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp000102.pdf> Acesso em: 26/02/2020.

FERREIRA MAURER, Rodrigo. **Redução de San Francisco de Borja: A qualificação política da Companhia de Jesus na Banda Oriental do rio Uruguai**. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche. 2009.

RETAMOSO, Alex S. Barcelos. **FRONTEIRA, PONTE E RIO: Limites e passagens para diferentes atores em São Borja**. Tese de doutorado. UNISINOS. São Leopoldo. 2021. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/10044>

PROPOSTA DE BANCO DE DADOS PARA A CASA DO MIGRANTE NA FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA

Gilberto Xavier Loio⁵¹

Marco Aurélio Machado de Oliveira⁵²

Resumo: Este artigo é resultado de uma iniciativa do Observatório Fronteiriço das Migrações Internacionais que busca organizar e potencializar as informações coletadas na Casa Migrante em Corumbá, MS. Esta Casa é resultado de uma política municipal de acolhimento aos migrantes internacionais naquela fronteira entre Brasil e Bolívia. Tal iniciativa impôs ao Observatório a construção de procedimentos metodológicos que se adequassem à realidade fronteiriça e, assim, proporcionassem melhores resultados. Em uma espécie de mosaico metodológico, a pesquisa, que está em fase inicial, pretende organizar a coleta de informações, aprimorando sua organização e promovendo melhorias na governança de dados sobre a migração internacional na fronteira.

Palavras-chave Fronteira; Observatório Fronteiriço das Migrações Internacionais; Casa do Migrante

INTRODUÇÃO

Localizada na fronteira Brasil-Bolívia e constituída, em boa parte, com a contribuição de migrantes de várias partes do mundo que historicamente fazem parte da população desta cidade, está Corumbá, MS. Situada no lado brasileiro, está ladeada pela cidade de Puerto Quijarro, do lado boliviano. É uma fronteira com um vasto histórico de fluxos migratórios. Atualmente, nessa fronteira, evidenciam-se três tipos de migrações internacionais: os pendulares, os permanentes e os de passagem. Os migrantes de passagem são aqueles migrantes que estudam ou trabalham no país vizinho e retornam aos seus lares ao final do dia. Esse tipo de migração acontece em ambas as direções, tanto do Brasil para a Bolívia, como vice-versa. Os permanentes são aqueles que estabeleceram residência na cidade. Já os de passagem, são os migrantes internacionais cujo destino final são outras

⁵¹ Técnico de Laboratório de Informática na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Mestrando em Estudos Fronteiriços na mesma Instituição. E-mail: gilberto.loio@ufms.br

⁵² Professor titular na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Coordenador do Observatório Fronteiriço das Migrações Internacionais e Docente Permanente no Mestrado em Estudos Fronteiriços na mesma Instituição

idades do território nacional (OLIVEIRA, CORREIA, OLIVEIRA, 2016; OLIVEIRA, ALMEIDA, AGUILAR, 2020).

Nesse contexto, há o Observatório Fronteiriço das Migrações Internacionais (Migrafron), resultante de articulações desenvolvidas através do Mestrado de Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul em parceria com outras instituições, como a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), Universidade de Brasília (UnB) e Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Este observatório tem como objetivo a geração e sistematização dos dados provenientes do fluxo migratório internacional em espaços fronteiriços para a realização de análises, que possibilitem implantações e aperfeiçoamentos de práticas e políticas públicas. Com uma equipe interinstitucional e interdisciplinar, o Observatório Fronteiriço das Migrações busca gerar novas possibilidades de práticas e políticas públicas que atendam esse grupo social em espaços fronteiriços.

Derivado do Observatório Fronteiriço das Migrações, surgiu o projeto Acolhida Migrante. Tal projeto, decorrente de convênio firmado entre a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) e o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), no âmbito da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVN), consiste na implantação de serviços de apoio aos migrantes internacionais em Corumbá, MS. Visando mitigar as dificuldades encontradas por esses migrantes referentes às informações básicas como orientações, direitos e serviços, o Acolhida Migrante faz a coleta de dados, através de escuta qualificada desses migrantes e juntamente com parceiros estratégicos, direciona-os para atendimento nos respectivos órgãos responsáveis. Um local relevante para a coleta de dados é a Casa do Migrante.

A Casa do Migrante e os desafios da coleta de dados

A Casa do Migrante foi criada para atender a demanda de atendimento daqueles migrantes internacionais que estão de passagem para outras cidades e usam a fronteira apenas como porta de entrada no país. A Casa do Migrante desenvolve papel de suma importância na fronteira Brasil-Bolívia, haja vista a grande quantidade de imigrantes que a cidade de Corumbá tem recebido nos últimos três anos vindos da Colômbia, Haiti e Venezuela (AGUILAR, 2021).

Estabelecida em julho de 2020 pela gestão municipal de assistência social, tem como objetivo realizar atendimento adequado ao extenso número de imigrantes que passam por essa fronteira. No ano de 2021, segundo informações fornecidas pelo assistente social, mais de mil atendimentos foram realizados pela Casa do Migrante.

A Casa funciona como um ponto de apoio para o migrante de passagem. Conta com dormitórios coletivos e quartos para famílias inteiras, evitando-se a separação entre pais e filhos. Os dormitórios possuem dez vagas, e para as famílias inteiras, dois quartos. Além da hospedagem, a Casa do Migrante presta um serviço de orientação dos direitos e deveres desses migrantes e faz o direcionamento para os respectivos órgãos que irão atender as necessidades demandadas por eles, como documentação e assistência médica (ALMEIDA, 2020). O objetivo central é levar atendimento adequado a essa população em situação de vulnerabilidade.

Após algumas visitas, foi possível observar que a Casa do Migrante é organizada da seguinte forma: inicialmente, o migrante é atendido por um funcionário da casa que realiza um cadastro desse migrante em um formulário impresso. Esses dados são registrados manualmente nesses formulários de papel. Dentre as desvantagens dessa prática pode-se apontar: espaço para armazenamento, pois a cada formulário preenchido, mais espaço se faz necessário; segurança física, porque ao permanecerem armazenados apenas em sua forma física, deve-se considerar que os documentos podem sofrer com a ação do tempo, assim como pode ocorrer a deterioração durante o manuseio, havendo o risco de danos e extravios; segurança da informação, já que esses formulários possuem informações sensíveis dos migrantes atendidos; acesso e recuperação da informação, considerando que o levantamento dos atendimentos realizados e a pesquisa por informações específicas, torna-se uma tarefa morosa por ser realizada de forma manual.

Verificou-se, portanto, o quanto a captura de informações ainda necessita ser aprimorada. E, é com relação a esse aspecto que essa pesquisa se detém. Com os registros dos atendimentos armazenados de forma digital e aplicando os conceitos e boas práticas da governança de dados, criando políticas, processos e métodos, otimizam-se tanto a coleta, o armazenamento e a recuperação dos dados. Esse processo poderia favorecer a geração e acesso aos dados do fluxo migratório internacional nesse espaço fronteiriço no que tange aos atendidos pela Casa do

Migrante, bem como poderia facilitar a análise do perfil de migrantes internacionais que solicitam atendimento naquele local. Por ser relevante ambiente para a coleta de dados, como anteriormente mencionado, esse aprimoramento na gestão das informações colabora tanto com os estudos do Observatório, quanto com as práticas do Projeto Acolhida Migrante.

Dessa forma, pretende-se, portanto, com este trabalho, implementar uma solução de banco de dados, para melhorar a realização de operações envolvendo os registros dos atendimentos realizados pela Casa do Migrante. Um sistema de banco de dados é basicamente um sistema computadorizado de manutenção de registros. Date (1941) aponta que o banco de dados, por si só, pode ser considerado como o equivalente eletrônico de um armário de arquivamento; ou seja, ele é um repositório ou recipiente para uma coleção de arquivos de dados computadorizados.

DESAFIOS METODOLÓGICOS

Empregando as metodologias já utilizadas no Migrafron, o que se propõe com esta pesquisa é aprimorar a gestão dos dados e informações, bem como a governança de dados da Casa do Migrante. De acordo com Santos (2010), a governança de dados é uma ação multidisciplinar que tem por objetivo tratar os dados com políticas, padronizações, processos, pessoas e tecnologia, elementos essenciais à administração dos dados. Barata (2015), define a governança de dados como "responsável pelo controle e gestão dos dados da organização, possibilitando a transformação de dados em informações para a tomada de decisões estratégicas".

O objetivo desta pesquisa é construir, a partir de metodologias do Migrafron, um banco de dados que permita caracterizar o público usuário da Casa do Migrante, em Corumbá, MS, de modo a aprimorar a governança de dados. E para a equipe responsável pela coleta de dados, serão oferecidas capacitações tanto para a inserção dos dados como para a recuperação deles, em forma de relatórios.

Esta pesquisa tem como cenário as discussões sobre o funcionamento de territórios em uma área de fronteira, nos quais individualidades se misturam, gerando a construção de uma realidade particular. Tal realidade abordada será abordada sob o viés das Ciências Humanas com caráter interdisciplinar e, vai ao encontro das propostas do Observatório Fronteiriço das Migrações.

A pesquisa será aplicada na Casa do Migrante, local por onde passam inúmeros migrantes internacionais em busca de atendimento e orientações no território brasileiro. A abordagem do problema será quantitativa e qualitativa, já que os resultados buscam caracterizar a população atendida com base em nacionalidade, faixa etária, dentre outras informações, bem como, ofertar capacitações à equipe responsável pelo preenchimento de formulários da Casa, de modo a oferecer mais qualidade às informações, visando mais agilidade e informações completas em cada atendimento realizado.

No tocante aos objetivos, trata-se de uma pesquisa descritiva. Para Triviños (1987), o que se pretende na pesquisa descritiva é descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade. Há a necessidade de se descrever as características do fenômeno pesquisado para que se possa estabelecer relações entre variáveis analíticas. São utilizadas para tanto, técnicas padronizadas para coleta de dados como roteiro de entrevistas, questionários e observação sistemática, adquirindo a forma de levantamento.

Os procedimentos metodológicos que serão adotados se fundamentam principalmente na pesquisa de campo, que buscará o levantamento de dados primários a partir de entrevistas, que serão realizadas com os colaboradores da Casa do Migrante. Está sendo realizada também, ao longo de todas as etapas do trabalho, pesquisas bibliográficas buscando abordar e promover o debate acerca de conteúdos relacionados ao tema, pois conforme aponta Oliveira (2018), esta é uma prática que deve requerer existência permanente. A parte bibliográfica nos permitirá analisar a existência de experiências semelhantes que possam dar efetividade aos resultados. Ainda conforme Oliveira (2018), uma das etapas importantes desta pesquisa é a revisão bibliográfica e, seguindo o autor, a partir de então, serão construídos referenciais que ofereçam suporte às questões de capacitação e demais análises. Além desses procedimentos, é importante frisar que a técnica da observação sistemática está sendo utilizada a fim identificar as relações que permeiam o cotidiano e os fluxos da Casa. Buscando ilustrar a discussão serão realizados registros fotográficos.

Após sua elaboração, o formulário de cadastro dos migrantes internacionais foi adaptado para o meio digital e disponibilizado, online, através do site do Observatório Fronteiriço das Migrações Internacionais hospedado no domínio da Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS). O site pode ser acessado através do endereço eletrônico: <https://migrafron.ufms.br>. A tecnologia utilizada no site do Observatório é o Wordpress, um Sistema de Gestão de Conteúdo, no idioma inglês, Content Management System (CMS), disponibilizado de forma gratuita.

O formulário traz algumas características quanto ao seu preenchimento. Determinados campos do formulário são de preenchimento obrigatório, uns de texto livre e outros que aceitam múltiplas entradas. Teve-se o cuidado na escolha da forma de como os dados são inseridos na base de dados, cuidado esse, com o intuito de se evitar, ou ao menos minimizar erros na coleta desses dados. Um exemplo é o campo Sexo/Gênero. Esse campo é do tipo drop down, um campo no qual quando efetuado o clique, aparecem determinado número de opções para que apenas uma seja selecionada. Optou-se por tal alternativa, para se evitar que o usuário consiga cadastrar outra opção que não esteja listada dentre as opções disponíveis. Esses campos são de preenchimento obrigatório, caso não sejam preenchidos, o formulário fica impedido de ser salvo.

Destaca-se que a atenção dada no momento do desenvolvimento do formulário para a coleta de dados é de fundamental importância para a fidedignidade das informações coletadas. Conforme Espíndola et al. (2018), para que esses dados possam ser empregados e produzirem resultados confiáveis, é necessária a adoção de boas práticas de coleta. A qualidade dos dados coletados, refletem-se no momento de sua recuperação. A qualidade da recuperação no formato de relatórios, por exemplo, está diretamente ligada à qualidade da coleta de dados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a execução do trabalho de campo, pretende-se realizar a análise e caracterização do público atendido na Casa do Migrante, através da elaboração de um sistema de banco de dados para a coleta e armazenamento dos registros dos atendimentos realizados, já que desde sua inauguração em 2020, os registros dos atendimentos são realizados em formulários de papel. A primeira parte desta pesquisa está sendo o levantamento de requisitos da Casa para posterior elaboração do banco de dados. Tal banco de dados será alimentado com as informações já coletadas, bem como os futuros atendimentos. Uma das principais colaborações metodológicas que o Migrafron proporcionará a esta pesquisa é o formulário já utilizado em seu site e que servirá como referência para o formulário eletrônico que será aplicado na Casa do Migrante. Uma vez estabelecido o banco de dados, serão realizadas capacitações dos colaboradores da Casa para melhorar a qualidade dos dados coletados. Esta pesquisa se propõe a trazer contribuições para o aperfeiçoamento na coleta de dados que já é realizada e o grau de interferência no ambiente profissional será limitado, por se tratar de uma Casa já estruturada.

Posterior ao levantamento dos dados, espera-se que seja possível construir a partir de metodologias do Migrafron, um banco de dados que permita caracterizar o público atendido na Casa do Migrante, em Corumbá, MS, de modo a aprimorar a governança de dados, bem como, oferecer capacitações e boas práticas de Governança de dados à equipe responsável pela coleta de dados da instituição e construir meios para criação de relatórios sintéticos e analíticos dos atendimentos realizados. Após a análise dos resultados, por fim, os dados serão organizados em uma dissertação.

REFERÊNCIAS

ESPÍNDOLA, P. L.; SALM JUNIOR, J. F.; ROSA, F.; JULIANI, J. P. **Governança de dados aplicada à ciência da informação: análise de um sistema de dados científicos para a área da saúde.** RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação, Campinas, SP, v. 16, n. 3, p. 274–298, 2018. DOI: 10.20396/rdbci.v16i3.8651080. Disponível em

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rdbci/article/view/8651080>. Acesso em: 15 abr. 2022.

AGUILAR, M. S. **Transporte escolar em região de fronteira: aplicação e transferência de meios efetivos aos alunos da escola municipal CAIC “Padre Ernesto Sassida” e CEMEI “Catarina Anastácio da Cruz”**. 2020. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiricos) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2020.

ALMEIDA, R.M.P. **Aplicação e Transferência de Novas Técnicas de Cadastro de Imigrantes, Refugiados e Apátridas na Assistência Social do Município de Corumbá-MS**. 2020. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiricos) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2020.

BARATA, André Montoia. **Governança de dados em organizações brasileiras: uma avaliação comparativa entre os benefícios previstos na literatura e os obtidos pelas organizações**. 2015. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Informação) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, University of São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/D.100.2015.tde-28072015-215618. Acesso em: 2022-01-13.

DATE, C J., 1941. **Introdução a sistemas de banco de dados** / C. J. Date; tradução de Daniel Vieira. Rio de Janeiro; Elsevier, 2003

OLIVEIRA, Marco Aurélio. M.; CORREIA, J. M.; OLIVEIRA, J. C. **Imigrantes Pendulares em Região de Fronteira: semelhanças conceituais e desafios metodológicos**. In: Direitos Culturais, Santo Ângelo, v. 12, n. 27, pp. 91-108, maio/ago 2017.

OLIVEIRA, M. A. M. **Novos elementos teórico-metodológicos para os estudos migratórios em fronteira**. Revista Brasileira de Estudos de População, [S. l.], v. 35, n. 3, p. 1–5, 2018. DOI: 10.20947/s102-3098a0064. Disponível em: <https://rebep.emnuvens.com.br/revista/article/view/1289>. Acesso em: 19 jan. 2022.

OLIVEIRA, M.A.; ALMEIDA, R.M.P.; AGUILAR, M.M.S. **Presença de migrantes internacionais na educação e na assistência social em fronteira.** In: Para Onde!?, Porto Alegre, v.13, n.2, p. 61-74, 2020. Edição especial – VII Seminário Internacional de Estudos fronteiriços.

SANTOS, Isabel Maria Francisca dos. **Uma proposta de governança de dados baseada em um método de desenvolvimento de arquitetura empresarial.** 2010. 140 p. Dissertação (Mestrado em Informática) – Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:
<http://www.repositorio-bc.unirio.br:8080/xmlui/bitstream/handle/unirio/12868/MI%2013%20-%202010.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 dez. 2021.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo. Editora Atlas, 1987.

REFLEXÕES ACERCA DO RELATIVISMO CULTURAL E AS COMUNIDADES TRADICIONAIS RIBEIRINHAS

Daniele Bonapace dos Santos Lencina⁵³
Jaqueline Carvalho Quadrado⁵⁴

Resumo: Este trabalho analisa alguns elementos concernentes às Políticas Públicas voltadas às comunidades tradicionais ribeirinhas, atores sociais distintos e advindos do processo de formação social da região Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul e das encostas do Rio Uruguai, que possuem traços muito singulares em relação às demais regiões. Povos tradicionais que muitas vezes encontram dificuldades por terem na zona ribeirinha a principal forma de subsistência, devido a diversos problemas, tais como, períodos longos de estiagem, períodos de cheias do rio e carência de Políticas Públicas. Buscando instigar reflexões acerca das peculiaridades identitárias destas comunidades e questões que envolvem aspectos acerca do relativismo cultural. Para isso foi realizada uma síntese de alguns dados pré-existentes através de uma revisão bibliográfica sobre o tema.

Palavras-chave: Ribeirinhos; Povos Tradicionais; Vulnerabilidade; Relativismo Cultural.

INTRODUÇÃO

Este artigo visa elucidar a realidade vivenciada pelas comunidades tradicionais ribeirinhas da Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul, através de uma análise da atual conjuntura, assim como de uma revisão sistemática da literatura.

Após analisar os efeitos das últimas cheias do Rio Uruguai na Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul, se fez clara a necessidade de desenvolver esta pesquisa através de uma revisão bibliográfica e buscar através de pesquisas já existentes, perspectivas e uma nova visão quanto à condição de vida para as

⁵³ Mestranda em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja, Especialista em Políticas Públicas pela Faculdade São Braz, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais - Direto, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Pesquisa sobre Análise de Programas, Projetos e Políticas Governamentais. E-mail: danielebonapace@hotmail.com

⁵⁴ Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Bacharel em Serviço Social pela Universidade Católica de Pelotas, Professora do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Pesquisa sobre Análise de Programas, Projetos e Políticas Governamentais. E-mail: jaquelinequadrado@unipampa.edu.br

pessoas atingidas, de forma que seja possível identificar qual o tipo de política pública mais adequada para amenizar os momentos de fragilidade e vulnerabilidade.

Essa análise permite uma sistematização desses temas, fornecendo as implicações destes estudos para as novas necessidades científicas. Além disso, é possível analisar também os pontos de vista metodológicos, a fim de que novos aspectos teóricos emergjam e auxiliem na compreensão da realidade.

Considerando isso, essa revisão buscou elementos para compreender e discutir a necessidade de políticas públicas voltadas exclusivamente às comunidades ribeirinhas que hoje são usuárias das mesmas políticas que o restante da comunidade, ficando evidente que suas peculiaridades históricas e culturais nem sempre são atendidas. A pesquisa teve como base os artigos e teses encontrados através de uma busca sistematizada nas plataformas Scopus/Capes.

Foi possível verificarmos que nas últimas décadas a sociedade em geral desenvolveu-se na urbanização, trazendo com isso uma série de benefícios, tais como seu desenvolvimento econômico, a integração social e cultural. Porém, a falta de planejamento estratégico e controle social também podem causar situações desafiadoras para a administração pública e ainda comprometer a dignidade das pessoas, principalmente as de menor poder econômico.

Faz-se necessário então discutirmos as atuais condições de vida da comunidade ribeirinha da região de fronteira e levantarmos uma reflexão acerca das Políticas Públicas voltadas a ela. Para isso, mostra-se necessário também fazermos o levantamento de algumas correntes teóricas que discutem essa temática.

Ao longo de muitas décadas o conceito de Políticas Públicas foi se resignificando e a definição trazida por (DYE, T., 1984) é extremamente relevante quando abordamos temas como o que este trabalho se propõe quanto ao que seria uma Política Pública voltada a comunidades ribeirinhas, DYE diz que é aquilo que “o governo escolhe fazer ou não fazer”. Esta definição encontra fundamento no artigo de (BACHRACHIB; BARATAZ, 1962), publicado na American Science Review, e intitulado de Two Faces of Power. O artigo mostra que a decisão do governo de “não se fazer” algo mediante uma determinada situação, pode ser enxergada como uma forma de fazer Política Pública.

É possível entender como Política Pública uma discussão ou uma prática de ações relacionadas a um caso ou conteúdo, concreto ou simbólico, de decisões

reconhecidas como políticas, ou seja, um campo de construção e de tomada de decisões. Diferentemente do que se pode pensar, apontar a Política Pública como uma diretriz de enfrentamento de um problema, nem sempre transforma uma questão em um problema, apenas fomenta a solução do mesmo.

Podemos observar que algumas administrações públicas até tentaram construir casas populares, vilas, etc. Mas a maioria dos moradores da zona ribeirinha acabou vendendo estas casas e voltando a morar à beira dos rios. O que nos faz pensar que retirá-los definitivamente dessas áreas é algo muito complexo e nem sempre viável a administração pública.

Muitas pessoas que moram na zona ribeirinha ou encosta do Rio Uruguai, sobrevivem dali mesmo, seja da pesca ou da lenha. Então, o desalojamento e reassentamento de muitas dessas famílias torna-se complexo e exige uma maior reflexão sobre o assunto, pois o que se percebe é que muitas destas pessoas não desejam deixar suas casas, seus vizinhos de anos, muito menos sua fonte de renda, o que acaba dificultando o trabalho da Defesa Civil e da administração pública. Como afirma (VELHO, G., 2002), quando lidamos com pesquisas no universo urbano, temos a necessidade de considerar este como uma sociedade “complexa”, possuidora de características heterogêneas.

E essa complexidade é verdadeira, pois se percebe que a tendência dessas pessoas é geralmente retornar para a zona de risco, ainda que sujeitas a novas enchentes, reafirmando o que (KOWARICK, 2009) enfatiza como a marca dessas pessoas, o “Viver em Risco”, sob as circunstâncias da vulnerabilidade social.

Pretende-se ainda identificar e compreender as particularidades das comunidades tradicionais ribeirinhas, problematizando alguns conceitos, como vulnerabilidade, risco e enchentes, a fim de caracterizar esse território. Essa reflexão ainda nos possibilitará traçar uma perspectiva mais adequada acerca do relativismo cultural existente nesse caso, já que cada traço cultural deve ser estudado no contexto da cultura a que pertence. Para isso, é necessário imergir na cultura em questão para captar o exato sentido que a organiza.

AS COMUNIDADES TRADICIONAIS RIBEIRINHAS E A TEORIA DO RELATIVISMO CULTURAL

O conceito de Povos Tradicionais têm impactado ao longo do tempo as Políticas Públicas contemporâneas, essa conceituação se deu por meio de relevantes contribuições, tanto do mundo acadêmico como de movimentos sociais. Mas só após um amplo processo de debates, que contou com a participação do Comitê de Povos e Comunidades Tradicionais instituído em 2005, gerou-se um produto final que foi publicizado por meio do Decreto 6040/2007 onde diz que:

“Povos e Comunidades Tradicionais são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.” (Decreto 6040/2007).

As comunidades ribeirinhas desenvolvem suas práticas diárias do cotidiano voltadas à subsistência de sua família, não demonstrando grande preocupação acerca da acumulação de bens materiais, a grande maioria busca apenas a sua subsistência, e usam do trabalho informal para isso (PINTO, M., 2015).

Quem vive nessas comunidades depende tanto da terra quanto da água para seu sustento, que é baseado na pesca, na caça, na criação de pequenos animais, na extração e comércio de lenhas, todas estas atividades dependem muito do ciclo da natureza, pois é este que dita quando pescar, plantar e colher, em momentos de cheias ou enchente, por exemplo, grande parte de suas atividades ficam prejudicadas. Essa ambiguidade pode ser vista como o “viver da água e fugir das águas”, pois a água ao mesmo tempo em que é sustento, também pode se tornar motivo de perdas, medo, riscos e vulnerabilidades.

Faz-se necessário discutirmos as atuais condições de vida das comunidades tradicionais ribeirinhas e levantarmos uma reflexão acerca das Políticas Públicas voltadas a elas, como acesso à saúde, trabalho e moradia digna. A maioria dos ribeirinhos possuem casas de madeira, popularmente conhecidas como “volantes”, que são residências construídas sobre postes de madeira e adaptadas para os momentos de cheias, de maneira que facilite a locomoção dessas comunidades que

historicamente já residiam naquele local, pois o processo de formação territorial da região surgiu nas proximidades do Rio Uruguai, seja pela facilidade de acesso fluvial ou pelo comércio existente na época.

Para amenizar tais problemas é necessária a aplicação de medidas estruturais e não estruturais. Bertoni e Tucci (2003, p. 63) reafirmam tal ideia quando colocam que: “O controle da inundação é obtida por um conjunto de medidas estruturais e não estruturais, permitindo a população ribeirinha minimizarem suas perdas e manter uma convivência harmônica com o rio.”

Medidas estruturais requerem mudanças de fato, principalmente nas estruturas físicas dos rios e de seus entornos. Essas medidas abrangem as obras de engenharia a serem realizadas para amenizar o problema. Já as medidas não estruturais estão ligadas aos procedimentos burocráticos como leis de preservação, monitoramento, delimitação de áreas ocupáveis e políticas públicas de assistência aos atingidos e remoção para locais seguros e dignos.

As medidas não estruturais nesses casos defendem na sua concepção a melhor convivência da população com situações que envolvam fenômenos como as enchentes. Para que as medidas não estruturais se tornem, de fato eficazes, a participação conjunta entre o poder público e a comunidade local é fundamental, de modo que garanta uma convivência mais harmoniosa sem tantas perdas e prejuízos, além de serem mais céleres de serem implantadas.

Percebe-se aqui a necessidade de também nos debruçarmos sobre o conceito de relativismo cultural, de forma que nos permita refletir sobre suas particularidades. Relativismo refere-se a situações em que não há uma verdade absoluta, nem no âmbito moral e no campo cultural, propondo uma abordagem cultural e moral sem julgamentos pré-concebidos. A cultura por sua vez pode ser entendida como o conjunto de elementos materiais ou imateriais que pertencem a uma mesma comunidade, como artes, costumes e tradições de um povo.

Assim sendo, o relativismo cultural propõe o entendimento de povos e culturas diferentes através de suas próprias crenças, buscando compreender certos comportamentos de acordo com a dinâmica social daquela população. Ou seja, ninguém teria o direito a emitir juízos de valores sobre essas práticas e classificá-las como imorais ou morais, certas ou erradas. O filósofo e historiador alemão Oswald Spengler (1880-1936) resume muito bem esta ideia quando fala que: “Toda cultura

tem seu próprio critério, no qual começa e termina sua validade. Não existe moral universal de nenhuma natureza”.

O relativismo cultural foi uma reação à escola positivista criada por Auguste Comte, à história humana foi então defendida como um caminho contínuo ao progresso científico, aos moldes europeus, onde os povos que não estivessem no mesmo estágio que a Europa Ocidental eram julgados inferiores. Por isso, as noções como "culturas superiores", "culturas inferiores" e "evolucionismo" são rejeitadas pelos relativistas culturais.

É importante considerarmos que um povo, ou sociedade, não necessita atingir o mesmo padrão de desenvolvimento que outro para ser "melhor" nem "pior". Assim, não se pode julgar uma cultura diferente como “inferior” apenas porque não é parecida com a de quem avalia. Da mesma forma, a ideia positivista que uma sociedade está em permanente mudança e nega o progresso moral deve ser afastada. RACHELS (2013) diz que: “Há um ponto geral aqui, a saber, que existem algumas regras morais que todas as sociedades têm que adotar porque tais regras são necessárias para que a sociedade exista”.

Vale lembrarmos que o relativismo cultural é bastante criticado por sua própria contradição interna, já que vários argumentos usados para sustentar esta teoria como os apelos à tradição, do tipo “*sempre foi assim*” pode ser um argumento falho, ou um raciocínio que parece lógico e verdadeiro, porém falso. Contudo, é preciso atentarmos para o que é realmente um costume e o que é um abuso, pois se concordamos com o relativismo cultural, não poderemos julgar ou intervir numa cultura que comete atos contra a dignidade humana.

O QUE DIZ A LITERATURA

Quanto à definição de comunidades ribeirinhas como população tradicional podemos perceber que a mesma nos remete aos conceitos e elementos do campo dos direitos consuetudinários, que vislumbram a ideia de que a presença de um indivíduo ou comunidade em um determinado território por longo tempo pode gerar direitos àqueles que ali vivem e que o modo de vida é marcado por diferenças.

Conforme (SILVA et al., 2013):

“O termo ribeirinho, não se refere ao simples fato de alguém morar às margens de um rio ou igarapé, mas se refere a uma população que possui um modo de vida peculiar, que a diferencia das demais populações do meio rural ou urbano, possuindo uma dinâmica marcada pela presença do rio, o qual não é apenas um elemento do cenário ou da paisagem, mas algo constitutivo do modo de ser e de viver.” (SILVA et al, 2013, p. 09)

Conhecer e aplicar a legislação ambiental não é suficiente. Diante da morosidade de ações públicas para minimizar as consequências deixadas pelas enchentes é necessário mudarmos as estratégias, ou seja, ao invés de somente amenizar e remediar as consequências desses desastres, investir também no estudo e prevenção desses fenômenos de forma estratégica.

Porém, o processo de remoção populacional definitivo dos moradores de zonas ribeirinhas, que envolve reassentamento em espaços distintos da sua origem, exhibe características singulares. Rebouças (2000) diz que: “O deslocamento, apesar de ser movido por um objetivo planejado, traz consigo um elemento de imprevisibilidade quanto ao destino e a forma do novo universo de relações sociais.”

Ou seja, aqueles moradores das zonas atingidas que são obrigados a abandonar a beira do rio também podem exercer a recusa do reassentamento em vilas ou lotes. Aqui se faz necessário uma política de moradia que os possibilite afastar-se de sua zona, somente em casos de risco de enchentes. Neste sentido, ainda Rebouças (2000, p. 28) destaca que: “essas comunidades, se veem diante de uma mudança brusca em seu modo de vida, desencadeada pela transferência definitiva da residência”.

Esta ideia vai de encontro ao que diz Marta Arretche (2001, p.9) quando sugere que ao analisarmos uma política pública devemos fazer avaliações “menos ingênuas”. Segundo a autora, para o avaliador “é fundamental ter em mente que a implementação modificará o desenho original das políticas, pois esta ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação, mais do que isto, devemos levar em conta que os implementadores é que fazem a política, e a fazem segundo suas próprias referências”.

CONCLUSÃO

É possível percebermos que para uma região ser capaz de criar e gerenciar Políticas Públicas de qualidade é necessário, mais dos recursos financeiros, mas um planejamento a longo prazo onde os atores políticos possam definir objetivos e o melhor caminho para alcançá-los. Assim, a elaboração e execução das Políticas Públicas tornam-se menos complexas permitindo uma integração entre elas.

Em situações de calamidade espera-se ações de um Estado que durante o ano todo se coloca como agente do capital, essa relação desencadeia nada mais do que o próprio cenário de desastre, como um constante ciclo de produção de desastre e de gestão da crise gerada pelo desastre.

Quando afirmamos que os desastres são naturais, evitamos um questionamento mais aprofundado sobre o processo social e histórico onde se desenrolam as dinâmicas socioespaciais de urbanização, priorizando a assistência pontual em emergências e calamidades, voltados apenas para as respostas e assistencialismo pós-desastre, prioritariamente conduzidos pelo Estado. Pois, se as causas dos desastres são naturais, não haveria como evitá-los. E a culpa será sempre das chuvas.

Os momentos de inundações, assim como as comunidades tradicionais ribeirinhas sempre estiveram presentes na história da região de fronteira, que por diversos motivos, já mencionados, desenvolveu-se às margens do Rio Uruguai. Assim, as ações do estado, necessitam utilizar como instrumento de intervenção algumas estratégias que contemplem conceitos éticos e morais que abordem temas essenciais ao cotidiano ribeirinho, como o desemprego e preservação do meio ambiente, convivência familiar entre outros. Evitando assim a perda da coesão social e dos vínculos sócio afetivos causados pela desterritorialização.

Para traçar essas estratégias de ações voltadas para a comunidade tradicional ribeirinha é necessário considerar a territorialidade, no sentido de fazer com que as Políticas Públicas se efetivem, mesmo com toda dificuldade relacionada ao aspecto territorial e histórico, bem como as peculiaridades inerentes ao relativismo cultural. Lembrando que há sempre aqueles que são ainda mais afetados e esses geralmente são os de menor poder econômico, já colocados em situação de fragilidade por reiteradas vezes por um sistema que já os oprime de diversas formas.

Percebe-se assim, que a forma como os momentos de crises vêm sendo interpretados na região ao longo do tempo também contribuem para o problema. Muitas das práticas dos meios técnico e operacional firmam seus pilares em discursos tradicionais, muitas vezes mecânicos, que tratam a gestão dessas crises, muitas vezes, a partir das características das habitações e a forma como estas foram sendo construídas e a localização em que se encontram. Quando a relevância está muito mais nas condições socioeconômicas que determinam cada tipo de residência, cada local “escolhido”. Obviamente as áreas ambientalmente mais seguras são também mais caras e menos acessíveis.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. da S. **Avaliação de políticas públicas é objeto de pesquisa.** <http://www.comciencia.br/dossies-1-72/entrevistas/ppublicas/arretche.htm>

BACHRACHIB, P. e BARATAZ, M.S. **Two Faces of Power.** American Science Review 56. 1962.

BERTONI, Juan Carlos; TUCCI, Carlos E.M. (org.). **Inundações urbanas na América do Sul.** Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2003. Disponível em: <https://www.cepal.org/samtac/noticias/documentosdetrabajo/5/23335/inbr02803.pdf> Acesso em: 06 jan. 2021.

BEZERRA, Juliana: **Relativismo Cultural. Toda Matéria,** 2019. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/relativismo-cultural/>. Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. Lei n.10.257-2001. **Estatuto da Cidade.** Brasília, DF, Senado, 2001.

CAMPOS, N.; SOUSA, R.O. **Planos de bacias hidrográficas. Gestão das Águas: princípios e práticas.** Porto Alegre: ABR.H 2.ed, p. 57-68. 2003.

DYE, T. **Understanding Public Policy** . Englewood Cliffs: N.J.: Prentice Hall, 1984.

KOWARICK, L. **Viver em Risco: Sobre a Vulnerabilidade no Brasil Urbano. Novos Estudos.** São Paulo: CEBRAP, 2009.

PINTO, M. **A Identidade socioterritorial Missioneira na cidade histórica de São Borja RS:** As hegemonias de poder sobre uma identidade tradicional enraizada

entre antigas reduções Jesuítico-Guarani. Tese de doutorado, UFRGS, Instituto de Geociências, Programa de Pós Graduação em Geografia, Porto Alegre, 2015.

RACHELS, James; RACHELS, Stuart. **Os elementos da filosofia moral**. AMGH Editora, 2013.

REBOUÇAS, Lidia Marcelino. **O planejado e o vivido. O reassentamento de famílias ribeirinhas no Pontal do Paranapanema**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.

Reimpressão 2014. **Tipificação Nacional De Serviços Socioassistenciais**. https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf



GT 3 - POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Coordenadores:

Prof. Dr. Edson Paniagua (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestranda María Salete Boing (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestranda Cristina Peres Barboza Dias (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestre Darlene Cristina Colaço Chaves (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestrando Daniel Sarmiento Pereira (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestrando Luis Hamilton Tarragô Pereira Júnior (PPGPP-UNIPAMPA)

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: O TRABALHO COLABORATIVO PARA O ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO

Cristina Peres Barboza Dias⁵⁵
Tiago Costa Martins⁵⁶

Resumo: O presente estudo tem como principal discussão o papel dos recursos multifuncionais como ferramenta de apoio para o professor no desenvolvimento de atividades docentes que auxiliam os discentes que necessitam de Atendimento Educacional Especializado – (AEE). A pesquisa possui os seguintes objetivos específicos: Descrever as contribuições dos recursos multifuncionais que são usados no (AEE); Verificar na legislação vigente a política pública que preconiza a formação docente especializada em (AEE) e suas diretrizes. O caminho metodológico do artigo tem abordagem qualitativa. Para coletar os dados as fontes utilizadas são documentais a Constituição Federal de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases – (LDB) de 1996, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação de 2008, a Declaração de Salamanca. Dessa maneira foi usada a análise documental para o desenvolvimento da pesquisa baseada na consulta a artigos científicos de autores como: Barretta e Canan, (2012), Loureiro e Silva, (2021) que aportam informações na fundamentação teórica respondendo aos objetivos específicos adotados. Quanto aos resultados, ainda que de forma limitada observou-se que as políticas públicas para formação especializada de professores no (AEE) e para o trabalho colaborativo são poucas ou não existem. Os governos quanto aos recursos multifuncionais ainda precisam articular melhor a expansão nas esferas governamentais que são responsáveis em cuidar da educação básica e garantir o direito do aluno com necessidades especiais a escola regular com condições em infraestrutura e recursos humanos eficientes.

Palavras-Chave: Tecnologias Educacionais; Atendimento Educacional Especializado; Trabalho colaborativo; formação docente.

INTRODUÇÃO

Discutir ferramentas de apoio educacional como suporte inclusivo em sala de aula para alunos com necessidades especiais é um tema relevante no meio acadêmico, ainda mais levando em conta uma sociedade que preza, na sua Carta Magna de 1988, o direito à vida, à igualdade, à saúde e à educação. Neste contexto, o problema estabelecido é compreender qual é o papel dos recursos multifuncionais usados pelos docentes na sala de aula. Objetivamente, o artigo debate o papel dos recursos multifuncionais como ferramenta de apoio no

⁵⁵Mestranda do Programa de Pós – Graduação em Políticas Pública do curso Mestrado Profissional em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: cristinadias.aluno@unipampa.edu.br

⁵⁶ Doutor em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Santa Cruz do Sul, RS, Brasil e professor nos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, e em Patrimônio Cultural, Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Estado do Rio Grande do Sul, Brasil; Investigador no Centro de Investigação Transdisciplinar Cultura, Espaço e Memória, (CITCEM) Universidade do Porto, Portugal, Bolsista produtividade em pesquisa (CNPq). E-mail: tiagomartins@unipampa.edu.br

Atendimento Educacional Especializado – (AEE) para os docentes que recebem alunos especiais em sala de aula e a indicação na lei do trabalho colaborativo entre os profissionais que atuam no AEE e na sala comum regular e formação docente

Para nortear o estudo foi usada à abordagem qualitativa como uma ferramenta que o investigador explora um sistema delimitado contemporâneo ou múltiplos sistemas delimitados ao longo do tempo, por meio da coleta de dados detalha em profundidade envolvendo múltiplas fontes de informação corrobora (CRESWELL, 2014). Para tanto, foram consultadas pesquisas científicas, tais como as de Barretta e Canan, (2012) e Loureiro e Silva (2021), assim como a legislação sobre o tema presente na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases – (LDB).

Em termos estruturais, o trabalho irá verificar na legislação vigente a política pública que aborda a formação docente especializada para o AEE. Em seguida, procura descrever as contribuições dos recursos multifuncionais. Por fim, apresenta alguns pontos argumentativos para o uso de tais recursos como ferramenta de apoio ao Atendimento Educacional Especializado e o trabalho colaborativo como estratégia de efetivação das políticas públicas inclusivas.

RECURSOS MULTIFUNCIONAIS COMO FERRAMENTA DE APOIO PARA O (AEE)

Para MEC (2010) o programa de implantação de recursos multifuncionais integra o plano de desenvolvimento da educação – PDE, destinado ao apoio técnico e financeiro ao sistema de ensino para garantir o acesso ao ensino regular e a oferta do (AEE) aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e/ ou altas habilidades/superdotação.

Segundo o MEC (2010), o Ministério da Educação e Cultura – (MEC), em meados do ano de 2010, publicou o Manual de Orientação que orienta a implantação de salas de recursos multifuncionais nas escolas regulares. Assim, assegurando ao aluno com necessidades especiais o (AEE).

Nesse sentido, surgiram os critérios para implantação das salas de recursos conforme o quadro 1.

Quadro 1- Critérios para a implantação das salas de recursos

- A Secretaria de educação a qual se vincula a escola deve ter elaborado Plano de Ações Articuladas – (PAR);
- A escola indicada deve ser da rede pública de ensino regular, conforme registro no Censo Escolar MEC/INEP (escola comum);
- A escola de ensino regular deve ter matrícula de aluno(s) público alvo da educação especial em classe comum, registrado no censo escolar/INEP, para implantação da sala tipo I;

Fonte: elaborado pela autora adaptado de MEC, 2010.

Esses são alguns critérios para ter acesso ao Programa de acordo com Brasil, (2010), precisa ainda a Secretaria de Educação apresentar adesão, cadastro e indicação das escolas. Após a adesão da escola o programa disponibilizará equipamentos, mobiliários, materiais didáticos e pedagógicos para a organização das salas e a oferta do (AEE).

Na tabela 1 visualiza-se todos os itens especificados que serão entregues na escola que aderir ao Programa de Implantação de Recursos Multifuncionais.

Tabela 1 –Especificação dos itens que formam a sala 1 de recursos multifuncionais

Equipamentos	Materiais Didático/Pedagógico
02 Microcomputadores	01 Material Dourado
01 Laptop	01 Esquema Corporal
01 Estabilizador	01 Bandinha Rítmica
01 Scanner	01 Memória de Numerais I
01 Impressora laser	01 Tapete Alfabético Encaixado
01 Teclado com colméia	01 Software Comunicação Alternativa
01 Acionador de pressão	01 Sacolão Criativo Monta Tudo
01 Mouse com entrada para acionador	01 Quebra Cabeças - seqüência lógica
01 Lupa eletrônica	01 Dominó de Associação de Idéias
Mobiliários	01 Dominó de Frases
01 Mesa redonda	01 Dominó de Animais em Libras
04 Cadeiras	01 Dominó de Frutas em Libras
01 Mesa para impressora	01 Dominó tátil
01 Armário	01 Alfabeto Braille
01 Quadro branco	01 Kit de lupas manuais
02 Mesas para computador	01 Plano inclinado – suporte para leitura
02 Cadeiras	01 Memória Tátil

Fonte: MEC, 2010

Na perspectiva inclusiva, os professores das salas comuns e os da Educação Especial articulam-se para que seus objetivos específicos de ensino sejam

alcançados compartilhando um trabalho interdisciplinar e colaborativo. Ao professor da sala de aula comum é atribuído o ensino das áreas do conhecimento e ao professor do (AEE) cabe instrumentalizar o estudante com conhecimento e recursos específicos.(MEC,2015).

A prática dos professores, ou seja, seu trabalho cotidiano, não é somente um lugar de aplicação de saberes produzidos por outros (saberes acadêmicos), mas também um espaço de produção, de transformação e de mobilização de saberes que lhe são próprios. (SOUSA; 2018 , p. 50 *apud* TARDIF, 2008, p.237).

Para Rigoldi e Neme, (2017) as atividades no (AEE) devem ser diferentes daquelas realizadas na sala de aula comum, não sendo substitutivas à escolarização; são atividades que complementam a construção do saber pelo estudante visando a autonomia e independência na escola e no conjunto social no qual o aluno está inserido.

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E O TRABALHO COLABORATIVO NO AEE

A Constituição Federal- (BRASIL, 1988), prevê, em seu art. 5, o princípio da igualdade: “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, [...]”. “Ainda, na Carta Magna Constitucional o legislador imprime no art.208 como dever do Estado no inciso III, o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, na rede regular de ensino.” (BRASIL, 1988).

Para Nascimento (2015, p. 2062), políticas públicas para educação especial voltada para educação inclusiva vêm sendo implementadas no país nos últimos anos. Também vale observar alguns limites impostos pelos regramentos legais como: a não eficácia da lei na prática, falta professor especializado em (AEE), incentivos para formação docente continuada nas instituições públicas e ainda a inclusão como pressuposta da ideologia educacional.

[...] a educação não deve ser tratada de forma abstrata e a implementação das políticas educacionais são necessárias à sensibilização e a qualificação de todos os sujeitos envolvidos no processo, para que, então, sejam criadas as políticas de Governo, destacando que nem tudo que serve para o

Governo, serve para a escola, para a educação. (BARRETTA; CANAN, 2012, p.5).

Ainda Barretta e Canan (2012, p.7) “quando houver políticas públicas educacionais que respeitem o ser humano em suas diferenças, que possibilitem estar na escola, interagir, socializar-se e aprender, podemos acreditar que as políticas estão cumprindo o seu papel”. Neste sentido, não funciona somente aumentar as matrículas nas escolas mas também garantir o (AEE).

Corroborando Loureiro e Silva (2021), ao dizer que o exercício da docência tanto na classe regular quanto no (AEE) é imprescindível que os docentes possuam formação inicial que os habilitem para o desempenho de suas atividades. Para atuar na Educação Especial, o professor deve ter como base de sua formação inicial e continuada, albergando conhecimentos gerais e específicos da área. A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação – (LDB), lei nº 9.394/ 1996, (BRASIL, 1996), traz no art. 58 §1º a garantia de serviços de apoio escolar especializado, no âmbito da escola regular, para atender às crianças nas suas minuciosas necessidades especiais. Ainda o art. 59 enfatiza que os sistemas de ensino precisam assegurar aos alunos do (AEE) currículo, métodos, recursos e organização específicos, levando em consideração as limitações do discente.

A Resolução Nº 4 de 5 de outubro de 2009 institui diretrizes para o Atendimento Educacional Especializado (AEE) na Educação Básica, modalidade Educação Especial, e define o AEE como parte integrante do processo educacional, seu artigo 13 cita as atribuições do professor do AEE, sendo estas: elaborar e executar plano de Atendimento Educacional Especializado, em articulação com os demais professores do ensino regular. Essa postura quando adotada por estes profissionais faz a ponte entre a modalidade regular e a modalidade educação especial.

. A Resolução Nº 2, de 11 de setembro de 2001, que institui as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, em seu artigo 8, inciso IV, alínea “a” prevê a atuação colaborativa do professor especializado em Educação Especial como um serviço de apoio que pode ser realizado nas classes comuns, embora não defina como deve ser essa parceria colaborativa de forma clara .

Nessa ideia Casal e Frago (2019 ,p. 12) afirmam que :

Para a criação de condições para a cooperação, as propostas/sugestões são globalmente coincidentes, salientando-se a necessidade de espaços de formação/reflexão e a implementação de processos que conduzam ao trabalho em conjunto. Ambos os professores referem a carência de organização nas escolas como oportunidade de criar condições para uma melhor comunicação entre os profissionais.

Segundo Gisbert et al. (1986), a troca de conhecimentos entre profissionais pode contribuir para: a) a utilização de uma linguagem comum; b) maior confiança; c) uma relação de interdependência; d) uma participação e uma responsabilidade comum; e) uma comprovação das decisões educacionais; f) uma estrutura e uma organização em equipa; e g) um modelo de comunicação entre os intervenientes.

Casal e Fragoso (2019,p.32) corroboram dizendo que:

os professores de educação especial esperam colaboração e disponibilidade dos colegas do ensino regular, para a avaliação e programação no apoio ao aluno na classe, e esperam poder colaborar na avaliação e programação, esperam do professor de educação especial orientação para o seu trabalho na classe.

Por fim a cooperação, entre estes profissionais fazem parte de uma postura que colabora para a efetiva prática pedagógica inclusiva, pois não basta desejar uma escola inclusiva é preciso ser um professor inclusivista em sua prática pedagógica.

Conforme (BRASIL, 1994), ao abordar sobre os princípios, as políticas e as práticas na área das necessidades educativas especiais identificou-se a necessidade da existência de uma comunidade acolhedora para crianças especiais, e que a escola ainda será esse ambiente propício para a criança com necessidades especiais. Neste sentido, ainda (BRASIL, 1994) esclarece o papel de todos os governos em assumir a responsabilidade de dar o suporte necessário e a mais alta prioridade política e financeira ao aprimoramento dos sistemas educacionais vigentes.

Abaixo se observa o quadro 2 elaborado com as informações da declaração de Salamanca.

- Garantam que, no contexto de uma mudança sistêmica, programas de treinamentos de professores, tanto em serviço como durante a formação, incluam a provisão de educação especial dentro das escolas inclusivas;
- Mobilizar o apoio de organizações dos profissionais de ensino em questões relativas ao aprimoramento do treinamento de professores no que diz respeito a necessidades educacionais especiais;
- A situação com respeito à educação especial varia enormemente de um país para outro.[...].Os profissionais destas instituições especiais possuem nível de conhecimento necessário à identificação precoce de crianças portadores de deficiências. Escolas especiais podem servir como centro de treinamento e de recursos para profissionais de escolas regulares.

Quadro 2 – A formação docente contextualizada no documento de

Salamanca (BRASIL, 199

Segundo Barretta e Canan (2012) a implementação da Lei 7.853 de 24 de outubro de 1989, após um ano da Constituição Federal de 1988, trouxe no seu capítulo IV inferências sobre a área de recursos humanos. Nesse sentido, tornando-se “indispensável à formação e a qualificação dos profissionais da educação, esperando-se que nas diversas áreas do conhecimento, inclusive de nível superior, atendam à demanda e às necessidades reais das pessoas portadoras de deficiências”. (BARRETTA; CANAN, 2012, p.8).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou confrontar informações sobre os recursos multifuncionais disponibilizados às escolas para o (AEE), bem como examinar o universo das políticas públicas existentes que normatizam a ação e prática docente no cotidiano no AEE. Dessa forma visualiza-se o papel das ferramentas educacionais existentes e sua aplicação no auxílio ao estudante com necessidades especiais em sala de aula regular.

A escrita do artigo oportunizou um olhar resumido das leis devido a temática

ser ampla e requerer um maior aprofundamento nas leis não só federais como também estadual, e municipal. O trabalho oportunizou verificar que ainda existe um incrementalismo de leis na área educacional e que não corroboram para solucionar a problemática da ineficiência no (AEE) no âmbito da escola regular. Havendo necessidade de uma prática eficiente das normas já existentes e uma maior disseminação de cursos para qualificação e especialização docente. As leis fomentam a necessidade de professores especializados em (AEE), porém estão longe de fomentar formação continuada para preparar o professor no (AEE). Da mesma forma, este trabalho chama a atenção para as lacunas na legislação sobre o trabalho colaborativo e propõe este como estratégia de inclusão, à medida que fomenta a política pública de Atendimento Educacional Especializado.

REFERÊNCIAS

BARRETTA, Emanuele Moura. CANAN, Silvia Regina. **Políticas Públicas de Educação Inclusiva: avanços e recuos a partir de documentos legais**. IX ANPEDSUL. Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. 2012. Disponível em <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/173/181>. Acesso em 02 mar. 2022.

BRASIL. **Declaração de Salamanca e linha de ação sobre as necessidades especiais educativas especiais**. Brasília:UNESCO.1994. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>. Acesso em 17 mar.2022.

BRASIL. Lei nº 9.394. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**.Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 04 mar. 2022.

_____.**RESOLUÇÃO Nº 2, DE 11 DE SETEMBRO DE 2001**. Institui Diretrizes

Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Brasília, 2001.

_____. **RESOLUÇÃO Nº 4, DE 2 DE OUTUBRO DE 2009.** Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. Brasília, 2009.

CRESWELL, John. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens.** Tradução: Sandra Mallmam da Rosa. (3a. ed.). Porto Alegre: Penso, 2014.

CASAL, João Carlos Vieira.FRAGOSO, Francisca Maria Rochas. **Trabalho colaborativo entre os professores do ensino regular e da educação especial** Revista Educação Especial | v. 32 | 2019 – Santa Maria Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/educacao_especial

GISBERT, J. P. A. et al. **Education Especial.** Madrid: Cincel, 1986.

LOUREIRO, Célia Regina Machado Jannuzzi. SILVA, Rosilene Lima da. Políticas Públicas de Educação Inclusiva: Desafios à formação de estudantes público-alvo da educação especial. **Revista de Estudos em Educação e Diversidade –REED.** V.2, n. 3, p.196-210. Jan/mar.2021. Disponível em <https://periodicos2.uesb.br/index.php/reed/article/view/8090/5658>. Acesso em 01 mar. 2022.

MEC. Ministério da Educação e Cultura. **Manual de Orientação: Programa de Implantação de Sala de Recursos Multifuncionais.** Brasília: MEC, 2010. Disponível em [Microsoft Word - Manual 09 de Setembro_3_.doc \(mec.gov.br\)](https://www.mec.gov.br/arquivos/pdf/microsof_word_-_manual_09_de_setembro_3_.doc). Acesso em 17 mar.2022.

MEC. Ministério da Educação e Cultura. Nota Técnica nº 42/2015/MEC/SECADI/DPEE.**Orientação aos Sistemas de Ensino quanto à destinação dos materiais e equipamentos disponibilizados por meio do Programa Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.**Brasília: MEC, 2015. Disponível em [index.php \(mec.gov.br\)](https://www.mec.gov.br/arquivos/pdf/index.php). Acesso em 17 mar.2022.

NASCIMENTO, Suzete Viana. **Políticas Públicas para Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva no Brasil. Formação de Professores, Complexidade e Trabalho Docente.** EDUCERE XII Congresso Nacional de Educação. PUCPR 26 a 29/10/2015. Disponível em https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/17827_7668.pdf. Acesso em 22 fev. 2022.

RIGOLDI, Viviane; NEME, Eliana Franco. Atendimento educacional especializado e educação inclusiva: o confronto entre a educação especial e a prática escolar regular. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas.** Brasília. v. 3, n. 1.p.38-59, jan / jun. 2017. Disponível em <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/2125>. Acesso em 04 mar.2022.

SOUSA. Gercineide Maia De. **A Configuração Do Trabalho Docente No Processo De Inclusão Escolar: Colaboração entre o/a Professor/a Do Atendimento Educacional Especializado – (AEE) e os/as professores/as da sala de aula comum.** 2018. Dissertação. (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Acre, Acre, 2018.

A PERCEPÇÃO DOS PROFESSORES SOBRE A EDUCAÇÃO INCLUSIVA COMO PRINCÍPIO NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS DE FORMAÇÃO PARA EDUCAÇÃO INCLUSIVA

Maria Salete Boing⁵⁷
Prof.^a Dra. Solange Emilene Berwig⁵⁸

Resumo: A reflexão proposta no artigo objetiva questionar sobre como a percepção dos professores, relativamente ao contexto atual da Educação Inclusiva nas escolas define a atitude social (também nomeada de crença) destes frente à deficiência e os marcadores sociais que estigmatizam as pessoas com deficiência, de forma a fundamentar um outro fazer na formação de professores, com vistas à promoção de uma educação inclusiva, fincada no esteio da garantia do direito de todos à educação, à participação e à aprendizagem.

Palavras-Chave: Educação inclusiva; Formação de professores; Atitude social.

INTRODUÇÃO

A reflexão sobre formação de professores, neste artigo, toma como princípio analítico alguns questionamentos sobre a percepção docente frente a educação para Pessoas com Deficiência e os princípios formativos para Educação Inclusiva, considerados nestes princípios as atitudes sociais dos professores sobre as deficiências, tendo como referência a proposição de Omote (2014), de que um “[...] importante componente da Educação Inclusiva podem ser as atitudes sociais em relação à inclusão apresentadas por professores, alunos e demais membros da comunidade escolar”.

Interroga-se, então, sobre: Como a percepção dos professores, relativamente ao contexto atual da Educação Inclusiva nas escolas define a atitude social (também nomeada de crença) destes frente à deficiência e os marcadores sociais que estigmatizam as pessoas com deficiência?

Pontuar estes interrogantes acerca da percepção dos professores sobre a Educação Inclusiva, assume então o objetivo de fundamentar um outro fazer na formação inicial e permanente com vistas à promoção de uma educação inclusiva,

⁵⁷ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP). Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, Campus São Borja, RS, Brasil. E-mail: mariaboing.aluno@unipampa.edu.br

⁵⁸ Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Universidade Federal do Pampa (Unipampa). Email: solangeberwig@unipampa.edu.br

fincada no esteio da garantia do direito de todos à educação, à participação e à aprendizagem. E, para possibilitar, também, conhecimentos que contribuam para formação de pesquisadores, gestores e coordenadores em todos os níveis e modalidade de ensino em diferentes contextos educativos, contribuindo para a formação de uma sociedade justa, democrática, inclusiva e solidária.

A atitude social de professores frente a educação inclusiva para pessoas com deficiência como princípio na formação de professores

Inicialmente, vale ressaltar que o histórico da defesa do direito à educação das Pessoas com Deficiência é recente em nossa sociedade, tendo surgido através de medidas isoladas de grupos ou indivíduos que lutam em prol do direito fundamental à educação das pessoas com deficiência, em busca da efetivação da Educação Inclusiva, a fim de possibilitar a concretização desse direito.

Neste sentido, Omote (2014), afirma que nos debates atuais sobre a inclusão escolar,

[...] a atenção crescente vem sendo dada ao papel representado pelo meio social, ao lado do já tradicional destaque à necessidade de mudanças e adaptações que devem ocorrer no ambiente físico-arquitetônico, nos recursos pedagógicos, nos equipamentos, no mobiliário e no acervo das bibliotecas, além das adequações que devem ser feitas nas condições instrucionais para garantir o acesso ao currículo. Considera-se que as relações sociais e interpessoais acolhedoras na classe e em toda a comunidade escolar podem constituir-se em um importante requisito para a construção de um ambiente educacional inclusivo.

Nesse cenário, cabe ressaltar que o papel e a importância da consideração da percepção do professor sobre pessoas com deficiência e a educação destas na proposição de fundamentos para a formação na perspectiva da educação inclusiva, reside no fato de que ao tomá-lo como sujeito da práxis educativa capaz de contribuir para a reinvenção de uma nova sociedade, torna-o também sujeito participante capaz de impulsionar a educação inclusiva, a educação para todos.

Nessa perspectiva de formação o próprio campo de trabalho torna-se desencadeador de processos formativos. A partir de reflexões sobre as práticas educativas, incluindo sua organização, estratégias, métodos, conteúdos, potenciais dos envolvidos – educandos, docentes, profissional de apoio, gestores, corpo

pedagógico, comunidade, família –, com base em suas histórias, culturas, crenças, atitude social, fomenta-se a possibilidade de outros saberes para além dos promovidos sob a égide das políticas públicas fortemente regulada pelo Estado, cujos processos de formação massivos são despercebidos e descolados da concretude vivencial dos professores nas escolas onde exercem a docência.

O olhar com que olhamos as crianças, os jovens, os adultos e idosos é um olhar simultaneamente individual e coletivo, social e educacional. São os professores, os gestores e todos os profissionais da educação que habitam o espaço escolar, que contribuem com o seu olhar para que algo de novo aconteça ou para que um percurso de insucesso se mantenha. Nesse sentido, um dos primeiros desafios ao adentrar-se à escola, ao entrar em uma sala e se deparar com diversidade de estudantes e alguns com deficiências perceptíveis ao primeiro olhar, é não rotular.

Pensar então, num conceito de formação humanizado e humanizante na Educação Inclusiva, perpassa pela consideração e o conhecimento do olhar constituído e subjacente aos professores e professoras acerca da deficiência. Posto que, para se pensar um sistema e ou processo educacional que vise a inclusão da pessoa com deficiência é antes necessário pensarmos o conceito de deficiência e de pessoa com deficiência; entretanto, não como fundamentos apenas teóricos, mas como elementos subjacentes de uma *práxis* objetiva e efetiva na constituição do ser docente de forma coerente com os princípios e valores que se enunciam como desejáveis para os objetivos e processos da educação para todos.

A educação como um direito essencial, em pauta há décadas no contexto científico e político, ainda procura respostas para garantir que este direito venha a se concretizar para uma grande diversidade de pessoas. Contudo, muitas dessas respostas ainda se assentam numa perspectiva remediativa e assimilacionista da diferença, na ideia de “consertar” aquilo que falta na pessoa, ou na ideia de modificá-los, procurando torná-los iguais ao sujeito mediano, para que tenham o direito à educação.

Em termos de formação, seja inicial ou permanente, a inclusão escolar e social é largamente aceita e conceitualizada a nível discursivo, mas não tem depois a necessária concretização em abordagens de intervenção pedagógica que forneçam aos futuros professores instrumentos suficientes para o desenvolvimento

do trabalho em sala de aula e, portanto, a segurança necessária para organizar e gerir turmas inclusivas.

Os princípios da equidade e da inclusão devem ser pedra basilar nas opções formativas, de forma tal que se constitua como elemento fundante na formação de professores com perfil inclusivo e, portanto, comprometidos em planejar, liderar e gerir ambientes de aprendizagem heterogêneos, dominando suficientemente o conteúdo e a didática para desenvolver estratégias diferenciadas, adequadas às formas de aprendizagem e condições motivacionais dos alunos.

Na formação para professores inclusivos, faz-se necessário que a fundamentação do currículo formativo considere em seus princípios as atitudes sociais e as relações entre a forma como a deficiência é vista por professores e demais profissionais da educação, cuja a responsabilidade profissional, os coloca em interação com pessoas com deficiências na escola inclusiva e as ações de adequação das condições e práticas do trabalho pedagógico necessário à educação de pessoas com deficiência.

A Educação Inclusiva é um meio eficaz de realização do direito fundamental à educação das pessoas com deficiência, compreendendo que é no reconhecimento, na aceitação e na valorização da diversidade que a escola poderá encontrar respostas para todos os alunos, garantindo o seu direito à educação. os desafios que as

O escopo de desafios que as pessoas com deficiência têm enfrentado ao longo de um processo histórico para superar barreiras, na esperança de ver garantido seu direito fundamental à educação, não são evidenciados nas discussões na elaboração de políticas públicas, pois, apesar da luta pela participação na tomada de decisão e proposição de políticas públicas para este segmento minoritário, pessoas com deficiência seguem invisibilizadas e alijadas do seu direito de voz na tomada de decisão sobre seus interesses, necessidades e condições de vida digna.

Para que a Educação Inclusiva se concretize como um meio eficaz de realizar o direito fundamental à educação para as pessoas com deficiência, é essencial, por parte dos professores a apreciação dos princípios constitucionais relacionados ao direito fundamental à educação, dos quais merecem destaque o princípio da dignidade humana e o princípio da igualdade, o exame da educação inclusiva enquanto política pública inclusiva, as implicações jurídico sociais de sua

efetivação e os tensionamentos enfrentados para sua implementação. Pois, fundamenta-se no conhecimento destes princípios, por parte dos professores, a demonstração da educação inclusiva como política pública eficaz.

Tem-se, neste processo, um progresso no sentido de conscientizar e mobilizar a sociedade a lutar pela sua implementação em todos os níveis de ensino, possibilitando, então, a concretização do direito à educação das Pessoas com Deficiência, havendo, assim, um ganho político e, sobretudo, social.

É fato que a Educação Inclusiva busca o relacionamento das diferenças, em cujo processo a escola seja o ambiente de uma educação solidária e respeitosa com todas as pessoas, sem qualquer discriminação, seja por motivos étnicos, de religião, situação econômica, estatuto de refugiados, de língua, de gênero ou de deficiência etc., para que os estudantes e professores aprendam a relacionar e cooperar entre si.

Concede-se aqui o ideal da formação que se constitua como mediador entre as crenças e atitudes sociais dos professores acerca das deficiências e, como crenças e atitudes sociais influenciam na interação entre docentes e professores e pessoas com deficiência e, conseqüentemente, como interferem na escolha por determinadas práticas pedagógicas.

Dessa forma, é possível compreender a educação inclusiva para além da educação, isto é, ultrapassa o sistema educativo, pois alcança a sociedade, visando contribuir para que seja inclusiva e solidária. (COSTA, 2006, p. 13-29).

Por conseguinte, empreender a formação para professores revestidas em fundamentos que considerem a percepção dos professores sobre a deficiência e a educação inclusiva, significa não apenas criar meios para viabilizar a realização do direito fundamental à educação para as pessoas com deficiência, mas também, romper barreiras de preconceitos estabelecidos no âmago da sociedade, visando criar uma conscientização de inclusão e pluralismo, por meio da reflexão sobre como as crenças acerca das deficiências, social e culturalmente constituídas, podem ser transformadas, por este mesmo meio social e cultural, em atitudes sociais construtivas e impulsionadoras de práticas de educação inclusivas e, portanto, com capacidade para o acolhimento das diversidades.

Concede-se então, a ideia de que a implementação da educação inclusiva vai muito além de apenas incluir as Pessoas com Deficiência no ensino regular, ela

intenta proporcionar a inclusão delas com todos os meios e recursos necessários para sua adaptação e aprendizagem, e, por meio do convívio entre as pessoas com e sem deficiência, busca propiciar um ambiente de compartilhamento de conhecimentos e interações sociais, tencionando despertar preciosos valores humanizantes e humanizados em todo o sistema de ensino.

O clima de relações acolhedoras para todos os alunos, notadamente para aqueles que apresentam diferenças expressivas que requerem atenção diferenciada – como os alunos com deficiência – depende de variáveis pessoais e sociais de toda a comunidade envolvida. Uma das variáveis tradicionalmente estudadas para a compreensão de comportamentos sociais são as atitudes sociais. As atitudes sociais se definem em relação a um determinado alvo, referido por objeto atitudinal é constituído por algum objeto social, como uma categoria de pessoas ou uma instituição social. (OMOTE, 2014)

Desta forma, o reconhecimento das crenças e percepções de professores acerca das deficiências, como elemento constituinte da práxis pedagógica na educação inclusiva, atua como elemento motivador para a reflexão do professor sobre como crenças equivocadas tendem a se transformar em atitudes sociais negativas em relação às pessoas com deficiência.

Da reflexão, tem-se a possibilidade da transformação de atitudes sociais negativas em relação às pessoas com deficiência, em atitudes sociais construtivas de práticas pedagogicamente organizadas para que as pessoas com deficiência possam vivenciar e experimentar das mesmas fontes de informação e de conhecimentos que qualquer outra pessoa sem deficiência têm acesso, garantido às pessoas com deficiência o direito fundamental à dignidade humana, pelo simples fato de serem pessoas, proporcionando o livre exercício do direito fundamental à educação, rechaçando a deficiência como um fator de exclusão e distanciamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Relevante, portanto, que professores, gestores, profissionais da educação se inquietem e questionem sua percepção sobre as deficiências, pessoas com deficiência e educação inclusiva e, que deste inquietar-se reconstruam-se, se desafiem para uma abordagem colaborativa à aprendizagem e inclusão, desafiando

as escolas a (re)pensar a sua atuação, num desenho universal para a aprendizagem, convocando todos que na escola atuam, inclusive as famílias, para cooperativamente, encarar a diversidade como uma oportunidade de construção compreensiva e holística de cada um, indistintamente e, preconizada pela equidade no acesso e permanência com sucesso na escola inclusiva.

Proceda-se assim, a transformação de um olhar que exclui em um olhar acolhedor e inclusivo, tal como Jacques Lévine (2001 apud COSTA, 2006), psicanalista e pedagogo, propõe-nos a mudança de um olhar “fotográfico” para um olhar “cinematográfico”, aberto, que integra o movimento e os tempos em transformação.

REFERÊNCIAS

COSTA, Ana Maria Bénard da. A educação inclusiva dez anos após Salamanca: reflexões sobre o caminho percorrido. In: David Rodrigues (Coord.). Educação Inclusiva. **Estamos a fazer progresso?**. Faculdade de Motricidade Humana. 2006.

OMOTE, S. **Atitudes sociais em relação à inclusão: estudos brasileiros**. Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara, v. 8, n. 3, p. 639–649, 2014. Disponível em <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/6586>
Acesso em: 03 abr. 2022.

APONTAMENTOS INICIAIS SOBRE O ACESSO À EDUCAÇÃO NO PERÍODO DA PANDEMIA DE COVID-19 EM UMA ESCOLA DE REGIÃO RURAL

Camila Dinat Campos⁵⁹
Jardel Vitor Silva⁶⁰

Resumo: O presente trabalho buscou apresentar inicialmente uma visão geral sobre o ensino híbrido proposto no Estado do Rio Grande do Sul na pandemia Covid19 e uma reflexão do direito à educação. Apresentamos alguns resultados iniciais do acesso à educação nesse período da pandemia 2021, em uma escola de uma região Rural. Para realização essa pesquisa inicial, buscamos compreender o que é ensino híbrido a partir de alguns conceitos, alguns autores foram consultados como Pierre Lévy (1999), Belloni (2002), Moran (2018), e referente ao Direito à Educação, CF88, LDB 1994/96, também autores como Cury (2002). A metodologia usada na pesquisa foi tanto qualitativa e quantitativa, foi realizada uma pesquisa bibliográfica para termos uma base teórica, para os dados iniciais foi realizado uma pesquisa com perguntas semiestruturadas com alunos da escola preservando a identidade dos entrevistados. A pesquisa inicial apresenta alguns dados relevantes, como que apesar de ter o acesso à educação via ações por parte do Estado do Rio Grande do Sul, não conseguiu atingir totalmente o público prejudicado pela pandemia, devido a diversos fatores, tanto ao acesso à internet e também a dispositivos para o acesso às aulas online.

Palavras-Chave: Pandemia; Educação; Ensino Híbrido.

INTRODUÇÃO

Esse texto apresenta apontamentos iniciais sobre uma pesquisa que está em andamento, pesquisa de Mestrado em Educação, referente a educação e o ensino na pandemia covid19, e após o retorno presencial. Tendo sua relevância para entender como foi realizado o ensino híbrido proposto pelo Estado do Rio Grande do Sul e o pós retorno presencial dos educandos em sala de aula, presencial.

O local onde foi realizada a pesquisa é uma escola no campo, ou seja, área rural, conforme seu Projeto Político Pedagógico (PPP) que vamos apresentar no decorrer desse trabalho alguns pontos. Para podermos entender a temática e dar continuidade, realizamos inicialmente uma teorização de alguns conceitos que vão aparecer durante essa reflexão.

⁵⁹ Professora da Rede Públicas do Estado do RS, Licenciada em Ciências Humanas, pela Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, Mestranda no Programa Profissional em Educação, PPGEDU, UNIPAMPA, RS, BRASIL. E-mail: camilacampos.aluno@unipampa.edu.br

⁶⁰ Licenciado em Ciências Humanas/UNIPAMPA, professor da rede pública do Estado RS, Mestre em Políticas Públicas, PPGPP/UNIPAMPA, RS, BRASIL. E-mail: jardelsilva.aluno@unipampa.edu.br

O direito à educação também está nessa reflexão inicial, pois é de extrema relevância compreendermos que no ato de não termos acesso à educação, em momentos críticos como de pandemia, já é uma negação ao direito à educação que está previsto nos direitos fundamentais da Constituição Federal de 1988.

A metodologia usada neste trabalho inicial foi uma pesquisa com características qualitativas e quantitativas, usando instrumentos metodológicos como formulário com perguntas abertas com alunos do ensino fundamental, assim dando possibilidade de uma compreensão inicial desse processo.

UMA BREVE VISÃO DA ESCOLA NO CAMPO

O objeto de pesquisa é uma escola situada no campo, na região das Missões no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, na cidade de São Luiz Gonzaga no distrito de São Lourenço das Missões

Segundo o Projeto Político Pedagógico da Escola PPP, busca trabalhar em uma filosofia da Educação no Campo, objetivando a valorização dos saberes locais do contexto rural como também a compreensão das complexas relações sociais e econômicas locais. Tem como principal objetivo a valorização da permanência das famílias no meio rural, levando em consideração as especificidades locais, históricas, culturais e econômicas. Também condições dignas de sobrevivência e capitalização da família e da propriedade rural.

Como Missão a escola procura oferecer uma educação de qualidade voltada para o campo, preparando as crianças e os jovens para interagir com a comunidade, propondo mudanças positivas no seu meio, visando um futuro sustentável.

Atende educandos, de anos iniciais até o Ensino Médio. Predominantemente, os discentes são oriundos de famílias de trabalhadores rurais assalariados (ligados à atividade agrícola e pecuária), uma minoria é oriunda de famílias de pequenos proprietários. Muitos são provindos dos assentamentos rurais, cerca de três assentamentos. A renda familiar varia entre um e dois salários mínimos entre os empregados, já os pequenos agricultores familiares não possuem uma renda fixa, sobrevivendo de acordo com as possibilidades da produtividade agropecuária.

A escola e os alunos no período inicial da pandemia covid19: março a dezembro de 2020

No fim do ano de 2019, em novembro o mundo recebeu a notícia dos primeiros casos de covid19 em Huwan, na China. Após poucos meses do primeiro caso de infectado no Brasil, foi instalada uma pandemia mundial. Até então o ensino público ainda estava no modelo tradicional, aulas 100% presenciais. E ainda não existia um plano, caso fossem necessários outros meios da educação continuar a funcionar.

O ano letivo de 2020 iniciou com aulas normais, presenciais, mas ocorreram poucos dias de aula (cerca de 3 dias) na cidade de São Luiz Gonzaga do RS. Então, surgiram as primeiras orientações, sendo elas, as orientações foram que os professores enviassem remotamente via grupos sociais as atividades para os alunos, pois alunos, professores e comunidade em geral deveriam manter o isolamento social para não ocorrer risco de contágio. Ressaltamos que até esse momento não havia uma estratégia clara sobre proceder nesses casos de pandemia. No decorrer do processo de ensino, começam a surgir algumas alternativas que vamos discorrer durante a nossa futura dissertação.

A Educação necessitava de medidas urgentes, estratégias nas quais não compromettesse a saúde dos alunos nem a educação. Nesse sentido alguns procedimentos foram adotados pelo Governo Estadual via SEDUC-RS, um dos meios inicialmente foi adotar em todo o estado o ensino híbrido, que neste momento não vamos fazer um aprofundamento.

Primeiramente, vamos conceituar alguns conceitos importantes para o entendimento da nossa temática. Entre eles o Ensino Híbrido a partir da visão de alguns autores como Moran (2015).

O Ensino Híbrido é uma metodologia que mescla várias práticas em sala de aula. Nas palavras de Moran, 2015, p. 22:

Híbrido significa misturado, mesclado, *blended*. A educação sempre foi misturada, híbrida, sempre combinou vários espaços, tempos, atividades, metodologias, públicos. Esse processo, agora, com a mobilidade e a conectividade, é muito mais perceptível, amplo e profundo: é um

ecossistema mais aberto e criativo. Podemos ensinar e aprender de inúmeras formas, em todos os momentos, em múltiplos espaços. Híbrido é um conceito rico, apropriado e complicado. Tudo pode ser misturado, combinado, e podemos, com os mesmos ingredientes, preparar diversos “pratos”, com sabores muito diferentes.

O governo estadual inicialmente pretendia mesclar o ensino presencial com o ensino à distância em todo o estado do RS. A expectativa era de que a pandemia não durasse tanto tempo e por isso o governo tomou essa iniciativa. Não foi o que ocorreu, a pandemia permaneceu mais tempo do que o esperado e ainda persiste neste momento desta escrita. As aulas continuaram somente via online. Dentro desta proposta online, foi apresentada a plataforma Google sala de aula.

De acordo com o documento do governo:

Ambiente Virtual de Aprendizagem: “ Um ambiente virtual de aprendizagem (AVA) é um espaço on-line construído para proporcionar interações entre usuários. Essas interações podem ser variadas, síncronas ou assíncronas, de um-para-todos [...], de um-para-um [...] ou de todos-para-todos. [...] A possibilidade de as interações ocorrerem de todos-para-todos é o que caracteriza um AVA. [...] Em um AVA, é possível disponibilizar materiais variados, como vídeos, textos, planilhas, questionários, fóruns, avaliações, entre outros.” (p. 146-147)

Para que todos os docentes do estado pudessem aprender o ambiente virtual, foram ofertadas várias capacitações profissionais. Pois havia sido constatado que uma grande parte de professores não dominava completamente a internet e ferramentas digitais. Foi realizado um letramento digital, via plataforma digital, o *youtube*, para que os professores fossem capacitados a utilizarem a ferramenta *google* sala de aula.

Outra proposta que contou com a participação de professores em todo o estado foi a implementação da Matriz de Referência para o Modelo Híbrido de Ensino na qual constam as habilidades essenciais e sugestões de objetos de ensino a serem desenvolvidas em cada etapa da educação básica, inspirada na Base Comum Curricular.

Segundo documento orientador do estado:

[..]com o intuito de possibilitar que os estudantes possam seguir aprendendo durante o isolamento social, garantindo um direito fundamental, em consonância com os direitos e objetivos de aprendizagem previstos para

cada etapa educacional na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e desdobradas nos currículos e propostas pedagógicas das instituições ou redes de ensino de educação básica, apresentam-se propostas para atendimento do Sistema Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul, priorizando a qualidade e a redução das desigualdades socioeconômicas, raciais e de gênero, entre outras, que possam ser agravadas nesse contexto.

O Estado do RS justifica a adoção do modelo híbrido como uma possibilidade de atendimento escolar essencial enquanto ocorressem as restrições sanitárias, devido à pandemia de COVID19. E dependia de cada escola que fizessem as adaptações necessárias para atender a todos os educandos de acordo com realidade e especificidade.

Seguindo os princípios da Lei de Diretrizes e Bases da educação, no art. 3º consta no inciso I e XI: O ensino será ministrado com base nos princípios de igualdade de condições para acesso e permanência na escola e garantia de padrão de qualidade.

Diante deste cenário dinâmico e realidades diferenciadas, o governo do RS implantou a internet patrocinada em todo o estado do RS para que os estudantes pudessem ter acesso igualitário ao ensino híbrido. São novos caminhos e novas propostas para a educação no RS, que foram implementadas como medidas urgentes, para que os alunos não ficassem sem aulas.

Seguindo esta ideia Moran (2015):

As metodologias ativas são caminhos para avançar mais no conhecimento profundo, nas competências socioemocionais e em novas práticas. As escolas que nos mostram novos caminhos estão mudando para modelos mais centrados em aprender ativamente com problemas reais, desafios relevantes, jogos, atividades e leituras, valores fundamentais, combinando tempos individuais e tempos coletivos; projetos pessoais de vida e de aprendizagem e projetos em grupo. Isso exige uma mudança de configuração do currículo, da participação dos professores, da organização das atividades didáticas, da organização dos espaços e tempos.

A internet patrocinada não chegou a alcançar todos os alunos de forma igualitária (campo e cidade). Principalmente nas regiões do campo. Ocorre dificuldade de acesso até mesmo ao sinal de telefone. Não somente pela falta de sinal de telefone, mas como também pela falta de acesso à tecnologia. Mesmo

alguns possuindo o telefone celular, não conseguiam acesso às plataformas de ensino devido o aparelho estar ultrapassado em questões de tecnologia.

Outra dificuldade encontrada pelos alunos foi daqueles que têm acesso a internet e também a aparelhos tecnológicos, mas o conhecimento não vai além das redes sociais, então nós professores nos deparamos com uma série de dificuldades encontradas no campo com relação ao acesso às plataformas de ensino, ao ensino híbrido. Como ensinar os alunos à distância sem nenhum contato nem que seja por telefone, de forma impressa? Pensando em formas de alcançar todos os alunos, o ensino foi pensado e executado em 3 formas: impressa na qual os responsáveis buscavam as atividades e conteúdos na escola, via plataforma WhatsApp, em grupos da turma e via plataforma Google sala de aula.

Foi implantada então, em todo o estado do Rio Grande do Sul o Ensino Remoto e a Educação a Distância que foi legalizada pela Portaria MEC/CEB de nº344, de 17 de março de 2020, oportunizou a substituição das aulas presenciais pela ofertada através de meios digitais, somente durante a pandemia. Na qual consta em seu artigo 1º:

Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.

O Decreto também trata em seu 2º artigo que a educação básica poderá ser ofertada na modalidade à distância, desde que observadas as condições de acessibilidade nos espaços e meios utilizados. As condições de acessibilidade dependem de fatores externos relacionados ao acesso aos meios digitais. Quando se trata de discentes que moram no campo, essa acessibilidade ficou a desejar.

Logicamente não estávamos preparados para uma pandemia e foram realizadas várias tentativas para que o acesso à educação chegasse a todos os alunos de forma igualitária. Conforme Silva, Santos e Lima (2020, p.13):

A educação a distância, enquanto modalidade de ensino voltada para jovens e adultos, atribuída à “educação formal” – aquela legitimada por lei e institucionalizada pelas redes de ensino públicas e privadas –, ainda é pouco valorizada na realidade educacional e vem se aproximando da educação básica, principalmente neste momento de pandemia.

A Educação à distância teve amplo acesso nacional dentro da pandemia. Muitos professores tiveram conhecimento de novas práticas relacionadas com novas ferramentas midiáticas nesse contexto pandêmico. Como também buscaram novas ferramentas através de cursos e tutoriais via plataformas na internet.

De acordo com Belloni (2002):

A educação está se transformando tanto em termos de finalidades sociais quanto no que diz respeito a estratégias e modalidades, notadamente com a introdução de meios técnicos e com a tendência a uma maior flexibilidade de acesso, currículos e metodologias. A educação a distância surge neste quadro de mudanças como mais um modo regular de oferta de ensino [...]

O reconhecimento das mídias como estratégia de ensino aprendizagem começa então a ter mais visibilidade dentro dos currículos e metodologias nas escolas.

De acordo com Moran (2018), aprendemos de diversas formas, seja contínua, seja em ambientes híbridos formais ou não formais, abertos ou fechados. Mas aprendemos mais ainda quando faz sentido e de acordo com a nossa realidade, quando conhecemos o perfil dos nossos estudantes e construímos em diálogo a aprendizagem, quando nos aproximamos do universo deles. O respeito às condições sociais da clientela deve ser levado em consideração, é a partir da realidade deles que irá permitir uma educação que faça sentido.

O DIREITO À EDUCAÇÃO

As escolas do/no campo possuem suas especificidades e necessitam de leis próprias que respeitem seus princípios e sua clientela. Devido a nossa grande extensão territorial do Brasil, as políticas públicas podem não chegar a todos os cantos como deveriam chegar. Nós temos diferenças e especificidades

estaduais/regionais. Para a garantia de direitos deve-se considerar essas especificidades, caso contrário, acirram-se as desigualdades sociais.

No sentido das áreas rurais e suas especificidades. Este princípio chama-se o direito à diferença. Foi pensado e direcionado em uma política ampla, que atendesse todo o estado de forma igual e não ocorreu desta forma. Seguindo esta ideia, Cury (2002, p. 247) afirma:

Certamente que, em muitos casos, a realização dessas expectativas e do próprio sentido expresso da lei entra em choque com as adversas condições sociais de funcionamento da sociedade em face dos estatutos de igualdade política por ela reconhecidos. É inegável também a dificuldade de, diante da desigualdade social, instaurar um regime em que a igualdade política aconteça no sentido de diminuir as discriminações.

O Estado garantirá a igualdade de oportunidades no acesso a este princípio básico que é o acesso à educação. Pensando nas desigualdades regionais, o Estado elabora políticas públicas para essa diminuição. A falta de acesso à internet tentou-se resolver dando acesso gratuito a todos os estudantes e educadores, mas nas localidades rurais esbarrou-se em um problema maior: falta de antena de telefone, ou seja, estrutura de telecomunicações que não depende somente do governo estadual ou municipal.

De acordo com Cury (2002, p. 249):

Em todo o caso, a ligação entre o direito à educação escolar e a democracia terá a legislação como um de seus suportes e invocará o Estado como provedor desse bem, seja para garantir a igualdade de oportunidades, seja para, uma vez mantido esse objetivo, intervir no domínio das desigualdades, que nascem do conflito da distribuição capitalista da riqueza, e progressivamente reduzir as desigualdades.

O Direito à Educação está legalizado e legitimado em várias Leis como a LDB 1994/96, Estatuto da Criança e do Adolescente, e o documento normativo da Base Comum Curricular.

A Base Comum Curricular traz o direito de aprendizagem em seu documento orientador, para que todos os alunos possam desenvolvê-lo em todas as etapas da educação básica, visando uma sociedade justa, democrática e inclusiva, direitos de aprendizagem e desenvolvimento. Segundo a BNCC (p.15):

Nesse processo, a BNCC desempenha papel fundamental, pois explicita as aprendizagens essenciais que todos os estudantes devem desenvolver e expressa, portanto, a igualdade educacional sobre a qual as singularidades devem ser consideradas e atendidas. Essa igualdade deve valer também para as oportunidades de ingresso e permanência em uma escola de Educação Básica, sem o que o direito de aprender não se concretiza.

O Estatuto da Criança e do Adolescente traz em seu artigo 53 os princípios dos direitos da criança e do adolescente, nos quais constam:

A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - direito de ser respeitado por seus educadores;
- III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação em seu artigo 28 trata da especificidades e adequações das escolas no campo e prevê as adaptações necessárias à vida rural de cada região, como conteúdos e interesses dos alunos da zona rural, prevendo que todos independentemente de região ou zona rural e urbana têm direito ao acesso à educação.

APONTAMENTOS INICIAIS DO DIAGNÓSTICO DA PESQUISA QUANTO AO ACESSO DO ENSINO HÍBRIDO NO PERÍODO DE 2021

Quanto ao não acesso dos alunos na realização de atividades ou não retorno à escola, como também não retorno das devolutivas, seja presencial, remoto ou digital, o estado adotou o Sistema de Busca Ativa, a partir de julho de 2021. É um sistema de inclusão de faltas do aluno na forma presencial ou não realização de atividades, assim será possível identificar abandono da escola e serem realizadas as ações cabíveis para a escola e órgãos competentes como o encaminhamento para o Conselho Tutelar, em último caso, esgotadas as ações via escola, conforme

garantido no Estatuto da Criança e Adolescente. Há um documento que orienta como realizar a Busca Ativa e mantê-la atualizada⁶¹.

O total de alunos no Ensino Fundamental, anos finais, no período de abril de 2021 era de 61 discentes. Destes 13% estavam em busca ativa, cerca de 8 alunos que não davam retorno das devolutivas de nenhuma forma: impressa, online ou via escola. Alguns desses alunos os pais não possuíam internet e não ocorreu contato com os professores, ocorreram tentativas de ligações sem sucesso neste período, devido falta de sinal de telefone ou dificuldades de sinal.

Cerca de 18 alunos, representando 30% do total, estavam entregando parcialmente as atividades, não realizando 100% de todas, mas tinham vínculo com a escola e contato com as professoras de alguma forma.

Restante, representando maior portagem, 57% dos alunos estavam em dia com as atividades e conteúdos propostos pela escola e obtinham contato com as docentes tirando dúvidas via redes sociais.

Pergunta feita para os alunos do Ensino Fundamental: Quais os desafios e dificuldades encontradas por você durante o período de ensino somente remoto?

Aluno 01: Minhas dificuldades foi aprender os conteúdos da escola porque era online e não era muito fácil aprender a explicação dos professores. E eu trabalho com o gado, no armazém limpando semente, e também passava com máscara por causa da pandemia.

Aluno 02: A aula em casa era uma dificuldade devido não ser a mesma coisa sem as professoras parecia impossível, quando voltei para escola eu não sabia nada até que consegui lembrar.

Aluno 04: As dificuldades, bom eu não conseguia entender muito as coisas nas aulas online e era bem complicado e geralmente bem difícil. Facilidades: depois que comecei a vir na escola foi bem melhor. Expectativas é passar de ano, ser aprovada.

Aluno 05: No começo era muito difícil se acostumar com o ensino em casa, era difícil ficar longe dos colegas. As aulas remotas eram complicadas pois as explicações eram difíceis

⁶¹ Documento Orientador de Busca Ativa: <https://educacao.rs.gov.br/upload/arquivos/202108/05145846-guia-de-busca-ativa-pptx.pdf>. Acesso em 03/12/2021.

O total de alunos no Ensino Médio em abril de 2021 era em um total de 32 alunos turmas de 1° ao 3°. Destes 44% estavam em busca ativa representando cerca de 14 alunos. Muitos destes alunos aproveitaram o período da pandemia para trabalhar durante 2 turnos, pois antes quando o ensino era presencial obrigatório estes trabalhavam meio turno, aproveitaram a oportunidade de ganhar mais dinheiro. Fala de um aluno do 2° ano do Ensino Médio: “Foi o melhor período para mim ganhar mais dinheiro”. Estes são os alunos que não tiveram contato com a escola neste período, foram inúmeras tentativas de contato tanto através da escola como das professoras para solicitação do retorno das atividades e a cobrança pela presença destes, a presença se dava com as devolutivas entregues em dia.

Cerca de 3 alunos, representando 9% do total, estavam entregando parcialmente as atividades, ou seja, permaneciam com vínculo na escola.

47% dos alunos mantinham contato com a escola e professores entregando as devolutivas, por isso obtinham presença e aqueles que podiam entravam em contato para sanarem dúvidas via redes sociais e plataforma google sala de aula na qual eles recebiam os feedbacks das professoras (toda a equipe escolar é feminina).

Considerações

O presente estudo ainda está em andamento e serão levantadas mais questões referentes a pesquisa, também traremos entrevistas com a gestão da escola e outros autores que irão colaborar para o estudo, além da intervenção que pretendemos realizar com encontros de formação na escola.

A pandemia realçou o grande problema que enfrentamos de desigualdades sociais. Problema este relacionado com nossa grande extensão territorial do Brasil, no qual as políticas públicas não alcançam todos os cantos de nosso país.

Alguns alunos, principalmente os que moram e estudam em escolas no campo ficaram sem acesso à educação por um período significativo. Sem contato algum com conteúdo e explicações de professores, sem poder desenvolver as habilidades necessárias para a sua série/ano.

Referências:

BACICH, Lilian; TANZI NETO, Adolfo; TREVISANI, Fernando de Mello (org). **Ensino Híbrido: personalização e Tecnologia na Educação**. Porto Alegre: Penso. 2015.

BARDIN, L. 2011 [1977]. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70.

BELLONI, Maria Luiza. **Ensaio sobre a educação a distância no Brasil**. *Educ. So*, Campinas, v. 23, n. 78, p. 117-142, abril de 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03/12/2021.

BRASIL. **Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Base Nacional Comum Curricular.

BRASIL. **Portarias nº 343 de 17 de março de 2020**. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. **Diário Oficial da União**, edição 53, seção 1, p.39. Brasília, DF: 18 mar. 2020. Disponível em: <www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-março-de-2020>. Acesso em 03/12/2021.

Documento Orientador para o Ensino Híbrido: <<https://educacao.rs.gov.br/upload/arquivos/202103/03154054-2021-orientacoes-a-e-de-publica-estadual-de-educacao-do-rio-grande-do-sul-para-o-modelo-hibrido-de-ensino.pdf>>. Acesso em 12/06/2021.

FAVA, Rui. **Educação 3.0: como ensinar estudantes com culturas tão diferentes**. 2. ed./ Rui Fava. Cuiabá: Carlini e Caniato Editorial, 2012.

GOMES, Minayou em Deslandes, Suely Ferreira. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**/ Suely Ferreira Deslandes, Otavio Cruz Neto, Romeu Gomes ; Maria Cecília de Souza Minayou (organizadora). – Petrópolis, RS: Vozes, 1994.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003

MORAN, José Manuel, MASSETTO, Marcos T., BEHRENS Marilda Aparecida. *Novas tecnologias e mediações pedagógicas*. Campinas, SP. Papirus, 2012.

SILVA, SANTOS e LIMA. **Os Desafios do Ensino Remoto na Educação no Campo**. *In: Revista de Políticas Públicas e Gestão Educacional (POLIGES) - UESB-Itapetinga*. ISSN: 2763-5716– ano 2020, vol. 1, n. 1, set. – dez. de 2020. Acesso em 14/10/2021.

EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA: BREVES APONTAMENTOS

Fernanda Weirich⁶²

Domingos Sávio Campos de Azevedo⁶³

Resumo: O presente trabalho busca refletir sobre a educação com ênfase na cidadania, abordando questões como a formação do cidadão, educação emancipatória e formação voltada para o mercado de trabalho. De forma breve, discute-se sobre os rumos que a educação tem tomado, mostrando que a mesma tem se voltado muito mais para uma formação para o trabalho do que para a preparação do indivíduo para o exercício da cidadania e do convívio em sociedade. Dentro desse contexto, o trabalho analisa a forma como a educação para a cidadania aparece nas principais legislações, sendo ela a Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996).

Palavras-chave: cidadania; educação; Constituição Federal; LDB

INTRODUÇÃO

Quando se fala em cidadania é possível que haja muitas formas de entender do que se trata. Em meio às muitas definições desse conceito, há uma grande parcela de autores que baseiam suas definições do conceito de “cidadania” em uma premissa: os direitos do indivíduo, sejam eles sociais, civis ou políticos (HAUPENTHAL, 2016, ARENDT apud ZIZEMER, 2007; MARSHALL, 1967 apud ZIZEMER, 2007) . O termo “cidadania” é amplo, e comporta diversas definições, além de ir se modificando conforme o período e o contexto local. No entanto, por possuir vários significados, se tratando de um termo polissêmico, há certa dificuldade de se definir com precisão o seu significado, tornando um conceito vago (CLEMENTE, 2015).

As definições do termo cidadania mais comuns dentre os autores utilizados para a construção desta revisão bibliográfica apontam para dois caminhos: o que considera a cidadania como sendo a relação do indivíduo em sociedade e com o Estado, e como se dá a sua participação seja social ou política; e o que considera a cidadania um conjunto de direitos individuais, os quais podem ser civis, políticos e sociais. Quanto ao conjunto de direitos:

⁶² Cientista Social e Política; Mestranda em Políticas Públicas no PPGPP-UNIPAMPA. Email: fernandaweirichh1@gmail.com

⁶³ Doutor em Ciência Política; Professor Permanente do PPGPP-UNIPAMPA. Email: domingosazevedo@unipampa.edu.br

os direitos civis estão relacionados com as liberdades individuais, e os direitos políticos, como o nome já diz, referem-se à participação política. Já os direitos sociais deveriam garantir que o Estado fornecesse bens e serviços indispensáveis à vida, como saúde, alimentação, educação, habitação etc (HAUPENTHAL, 2016, p. 56)

A ideia proposta nesta breve revisão bibliográfica é trazer alguns apontamentos sobre a construção da cidadania e a educação para a cidadania. O conceito teórico do termo cidadania pode possuir diversas interpretações, no entanto, o foco desta análise está na construção da cidadania voltada para a participação política e social, especialmente de jovens. Além disso, também interessa para esta análise a forma como as legislações interpretam o conceito de cidadania, o que se espera de uma política pública que enfatiza o desenvolvimento da cidadania dentro do ambiente escolar, por exemplo.

Antes de se verificar se as políticas públicas que focam o desenvolvimento da cidadania dentro do ambiente escolar estão sendo eficazes, é necessário que se compreenda qual objetivo que elas visam alcançar com o desenvolvimento da cidadania, seja ele o alcance dos plenos direitos sociais através da diminuição da desigualdade social e da violência por meio de atividades de lazer, esporte, educação, dentre outras no ambiente escolar, ou além disso também se pretende construir uma cidadania sólida, de participação juvenil, com senso crítico e reflexivo, que visa cumprir o estabelecido em na Constituição Federal de 1998 sobre a preparação do indivíduo para o exercício da cidadania.

Nesse sentido, a breve revisão a seguir inicia com alguns apontamentos sobre a educação para a cidadania, como a mesma é tratada nas bibliografias utilizadas e qual seria o seu objetivo geral. A seguir se discute o entendimento do conceito de cidadania à luz da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB/96. Logo após a revisão busca compreender como tem se dado a implementação do Programa Escola Aberta Para a Cidadania - PEAC/RS, o qual motivou toda a análise desta temática, e que futuramente será estudado de forma mais profunda, com o foco no município de São Borja-RS.

EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA

A escola é um dos três agentes socializadores que atuam na construção da cidadania e da cultura política do indivíduo, juntamente com a família e a mídia (SCHMIDT, 2001; SILVEIRA E AMORIN, 2005). A socialização política, que inicia já nos primeiros anos de vida, é uma das grandes responsáveis pela formação do indivíduo para o convívio em sociedade e a para o exercício da cidadania (SCHMIDT, 2001).

Mas, só a família não basta para preparar o indivíduo para a cidadania, ela é sim um agente socializador importante, mas para que a socialização política do indivíduo seja plena é necessário que os demais agentes socializadores estejam atuando nessa construção, e nisso incluso a escola, através da educação para a cidadania. A partir do modelo universal de socialização, criado por David Easton e Jack Dennis (1969), Schmidt elabora uma ordem cronológica na qual a socialização ocorre:

o primeiro momento é o da *orientação para a comunidade* (dos 5 aos 12 anos, aproximadamente), o segundo é o da *orientação para o regime* (período da adolescência) e o terceiro é o da *atitude frente aos representantes políticos* (final da adolescência e começo da vida adulta) (SCHMIDT 2001, p. 116. Grifo do autor).

Os agentes socializadores que atuam nessa ordem cronológica são a família, a escola e a mídia, respectivamente, ainda que todos eles também atuem de forma latente e constante por toda a vida do indivíduo, ou seja, atuam na formação de opinião e na socialização política do indivíduo de forma não intencional e ao longo de toda vida. No entanto, com os avanços tecnológicos e o crescimento da era da informação e das redes sociais, esse modelo de socialização vem sofrendo algumas modificações, ou pelo menos acrescentando alguns agentes de socialização que antes não tinham tanta influência.

Alguns estudos apontam que o agente socializador que mais sofreu modificações é a mídia. Antes a mídia convencional, entendida como a televisão, jornal e rádio, assumia o terceiro lugar como agente socializador, no entanto alguns estudos mostram que a internet assumiu esse papel, fazendo com que a mídia

convencional perdesse força e credibilidade (DOS SANTOS, BAQUERO E MORAIS, 2018; WEIRICH, AZEVEDO, 2020). Isso se deve ao alto índice de desconfiança nos agentes socializadores, em especial a mídia. De acordo com a pesquisa realizada no ano de 2018, a internet empata com a família no quesito confiança nas informações sobre o contexto político, seguindo da mídia convencional, e por fim a escola. Mesmo a família e a internet ficando com os agentes mais confiáveis nessa pesquisa, ainda assim possuem um índice de confiança baixo, com cerca de 16% cada um, enquanto 55% dos entrevistados afirmaram não confiar em nenhum dos agentes de socialização para receber informações (WEIRICH, AZEVEDO, 2020).

A partir dos dados citados acima, é possível perceber que a escola tem perdido espaço como agente socializador, além de estar perdendo a credibilidade, o que se torna um empecilho para o desenvolvimento de uma educação para a cidadania. Para que a formação do indivíduo seja completa, seja para o convívio em sociedade como para o exercício da cidadania, a confiança no agente socializador escola é extremamente necessária, uma vez que é por meio dela que, de acordo com o modelo apresentado por Schmidt (2001), o indivíduo receberá a orientação de como atuar dentro da sociedade e do regime democrático.

A formação do indivíduo para o exercício da cidadania é assegurada pela Constituição Federal de 1988 no seu Artigo 205º quando diz que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Além disso o artigo primeiro da CF de 1998 já deixa claro que a cidadania é um dos fundamentos que constituem o Estado Democrático de Direito.

De acordo com Lamóglia e Boneti (2018, p.59):

considera-se a educação como sendo uma estratégia de formação de pessoas para o exercício da cidadania e que contribua para a qualificação para o trabalho, proporcionando uma formação que desperte tanto a criticidade e promova a autonomia, quanto a consciência de seus direitos e deveres civis, sociais, políticos e planetários. É um preparo que considera uma formação profissional, mas tendo por base a formação para o exercício da cidadania (LAMÓGLIA, BONETI, 2018, p. 59)

Ainda se tratando do Artigo 205 da CF (1988), Lamóglia e Boneti (2018) trazem uma constatação importante de ser ressaltada em relação a ordem que a CF/88 cita a formação do indivíduo para a cidadania. De acordo com os autores, a Constituição possui uma “técnica redacional” que busca evidenciar os preceitos por ordem de importância, considerando do maior para o menor. E nesse sentido, pode-se perceber que a formação para a cidadania aparece antes da preparação para o trabalho.

No entanto, atualmente o que pode-se perceber é uma educação mais voltada para o mercado de trabalho do que para a formação do indivíduo e para a cidadania (LAMÓGLIA, BONETI, 2018; HAUPENTHAL, 2016). A lógica de mercado que tem sido imposta nos currículos e grades escolares acaba por prejudicar a formação para a cidadania, que fica em segundo plano.

Segundo Lamóglia e Boneti (2018, p. 61) a educação está:

se distanciando da formação para o exercício da cidadania, sendo este espaço ocupado por interesses do preparo de profissionais para o mundo do trabalho. A formação de pessoas para participar ativamente das decisões políticas do Estado com criticidade e autonomia está se perdendo a cada nova legislação educacional na contemporaneidade. A educação e a cidadania se relacionam profundamente e a análise de como essa relação vem se dando no âmbito legislativo pós CF/88 pode subsidiar um resgate da formação para a cidadania que vem sendo menos prestigiada nas políticas públicas educacionais.

Para Hauptenthal et al (2016) é somente através da educação que o indivíduo torna-se um cidadão pleno, e nesse sentido a educação se torna “uma poderosa ferramenta de transformação social, contudo, pode também gerir a submissão de um povo. É preciso analisar para que e para quem se educa, colocando em xeque o objetivo principal de formar ou formatar o cidadão” (p.58).

Os autores estabelecem uma crítica ao modelo educacional atual, afirmando que mesmo a educação possuindo um papel tão importante na construção do cidadão, essa construção pode ser moldada de forma com que o indivíduo não participe e não exerça seus plenos direitos e deveres. Dessa forma, a educação para o trabalho é priorizada, e a formação para a cidadania é deixada de lado, formando muitas vezes cidadãos que não estão preparados para o exercício da cidadania. Hauptenthal (2016, p.59) afirma ainda que “educar para a passividade e

para a legitimidade do que está posto como modelo de sociedade tem sido uma forte demanda do Estado democrático brasileiro”.

Ao falarmos de educação para a cidadania percebe-se que grande parte dos autores que trabalham a temática fazem menção às ideias de Paulo Freire, sendo o autor uma referência no que tange a educação emancipadora, transformadora e escola cidadã. Mesmo que suas ideias tenham sido escritas no fim do século XX, ainda estão presentes em diversos textos atuais, seja de forma direta ou indireta. Dessa forma, considerando tamanha importância que Freire e suas ideias tem para a temática da educação para a cidadania, se faz necessário retomá-las de forma breve nesta revisão.

Uma das principais ideias de Paulo Freire discutidas dentro da temática da educação para a cidadania é a escola cidadã. É dentro da escola cidadã que Freire propõe um processo de ensino aprendizagem mais democrático, que não coloca o professor como o único detentor do conhecimento, mas que busca estabelecer um diálogo dentro de sala de aula. A ideia principal é de que o indivíduo receba uma formação autônoma, emancipatória, que o torne capaz de refletir por meio dos conhecimentos e informações adquiridas, e não apenas decorar um conjunto de conteúdos (MACIEL, 2011; FREIRE, 1981, 1997).

Segundo Maciel (2011, p.46):

a Escola Cidadã cuida para que a democracia, a cidadania, a participação entrem na vida cotidiana da sala de aula e da escola, de forma que sua ação não contribua para silenciar, para “naturalizar” a opressão, para formar sujeitos passivos, submissos, resignados diante das adversidades, “interditados de ser”. Seu trabalho visa a formar sujeitos críticos, propositivos, criativos, participativos, capazes de interpretar o mundo e seu “estar sendo” nesse mundo.

Para que a escola cidadã e a educação emancipatória aconteça é necessário que o modelo autoritário e tutelado que ocorre o processo de ensino aprendido hoje seja substituído por um modelo que enfatize mais o diálogo, a troca de saberes e a participação dentro da sala de aula (SILVEIRA E AMORIN, 2005; SCHMIDT 2001). Dessa forma, o aluno é visto como sujeito que além de aprender, também pode trazer experiências ricas para o contexto escolar, participando e dialogando para construir o saber, e não apenas se apropriar de um conteúdo sem que antes

haja uma reflexão sobre tal. De acordo com Zizemer (2007) essa desconstrução do professor como autoridade máxima em sala de aula e único detentor do saber é:

a prática dialógica, libertadora, proposta por Freire é um dos maiores desafios para a educação cidadã, pois ser dialógico implica alteridade e considerar o ser humano como histórico e inconcluso, bem como a dialeticidade entre a sabedoria e a ignorância (ZIZEMER, 2007 p.106)

Ainda sobre a educação cidadã e a prática pedagógica, segundo Gadotti (2004, p.105):

A Educação Cidadã está vinculada a uma concepção pedagógica cada vez mais consolidada e que temos chamado de 'concepção dialética da educação', seguindo os caminhos da pedagogia da práxis. Ela se inspira, direta ou indiretamente, no pensamento de Paulo Freire.

O processo da educação não se dá de forma neutra (FREIRE 1981, ZIZEMER, 2007; HAUPENTHAL, 2016). Cada indivíduo possui inculcado da sua formação pessoal uma “bagagem” que vai moldar a forma como ele interpreta os fatos e a realidade que lhe está sendo posta, e essa formação ocorre desde a infância, nos valores, crenças e ensinamentos passados pela família, e que também pode ser absorvido do conteúdo que se tem acesso nas mídias. Essa “bagagem” que molda a interpretação pessoal de cada indivíduo é descrita na teoria dos “enquadramentos interpretativos” de Goffman (1986).

Mesmo considerando que a educação não tem um papel neutro no processo de formação do indivíduo, é necessário frisar a importância da pluralidade dos conteúdos trazidos para o debate em sala de aula, uma vez que o objetivo da educação emancipatória proposta por Freire, que visa a formação para o exercício da cidadania, é fazer com que o indivíduo tenha acesso a informação, e que através do pensamento crítico e reflexivo, além da sua “bagagem”, forme a sua identidade e seus posicionamentos políticos.

FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA: O QUE A LEI DIZ?

Como já explicitado anteriormente, o conceito de cidadania é amplo e entendido de diversas formas e pontos de vista. No entanto, para que as políticas públicas que visam a educação para a cidadania sejam efetivadas de forma eficaz é necessário que se estabeleçam critérios claros do que se espera da política. Se a ideia de educar para a cidadania é considerada a partir da ótica que considera a cidadania um conjunto de direitos civis, sociais e políticos, logo políticas públicas que visem garantir esses direitos ao indivíduo não são suficientes. Mas se a ideia da educação para a cidadania estiver mais voltada para a construção da cultura política democrática e de participação cidadã, mais especificamente no que tange aos direitos políticos e responsabilidades civis de fiscalização dos representantes e da gestão da coisa pública (como dita a premissa da “Res Pública”), então somente a garantia de direitos não será suficiente.

É nesse sentido que a formação para a cidadania deve atuar, buscando capacitar o indivíduo para exercer a cidadania de forma plena, crítica e reflexiva, e dessa forma incentivando a participação cidadã nos diversos âmbitos da gestão da coisa pública (FREIRE, 1981 ;GADOTTI,2004; HAUPENTHAL, 2016; LAMÓGLIA E BONETI, 2018). De acordo com Gadotti (2004, p.105):

A maior ambição da Educação Cidadã é contribuir para a criação das condições adequadas ao surgimento de uma ‘nova cidadania’, como espaço de organização da sociedade para a defesa de direitos e a conquista de novos. Trata-se de formar para a gestação de um novo espaço público não-estatal, uma ‘esfera pública cidadã’, nos termos de Habermas, que leve a sociedade a ter voz ativa na formulação das políticas públicas, visando a uma mudança do Estado que temos para um Estado radicalmente democrático

No entanto, não basta que a ideia de uma construção da cidadania dentro da escola fique apenas no papel, garantida pela legislação, quando na verdade o tema é tratado em segundo plano, por vezes até interpretado de forma que a formação para o exercício da cidadania acaba por se perder. É de extrema importância que as políticas públicas desenvolvidas com vistas a formação do indivíduo para a cidadania enfoquem essa construção por meio da educação, do diálogo e do

incentivo à participação. Sendo assim, a educação para a cidadania deve ser entendida como:

um preparo para o mundo da vida e para uma integração saudável em sociedade. Entende-se que esta abordagem deve inspirar o objetivo central das políticas públicas educacionais que preconiza, nos termos do art.205 da Magna Carta (BRASIL, 1988), “o pleno desenvolvimento da pessoa” (LAMÓGLIA, BONETI, 2018, p.59)

De acordo com Lamóglia e Boneti (2018) há um distanciamento entre o que a Constituição Federal de 1988 prevê em relação à formação para a cidadania e a forma como ela vem sendo tratada nas legislações e políticas públicas educacionais. Segundo os autores isso ocorre com a influência da classe dominante, que a fim de manter a defesa dos seus interesses e do interesse do sistema capitalista, acaba por incentivar a educação com a lógica voltada apenas para o mercado, reforçando a dominação.

A Constituição Federal de 1988, que também ficou conhecida por “Constituição Cidadã”, devido às garantias de direitos que a mesma possui, faz menção ao termo “cidadania” sete vezes, e apenas uma delas é relacionada à educação, sendo essa o Art.º 205. Já na Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, o termo “cidadania” é citado um número menor de vezes, apenas quatro menções. (LAMÓGLIA, BONETI, 2018).

Um fato interessante a ser analisado, e aqui mais uma vez usando a técnica redacional aplicada a CF/88, é que a ordem em que a formação para a cidadania aparece no corpo do texto da LDB/96 é inversa quando se trata do ensino básico e do ensino médio. Em relação ao ensino básico a ordem segue a mesma que já consta na CF/88: primeiro a formação para a cidadania e depois a formação para o trabalho. No entanto, quando se trata do texto da LDB/96 no que se refere ao ensino médio, a ordem se inverte (LAMÓGLIA, BONETI, 2018).

Após a modificação da Lei De Diretrizes e Bases da Educação, feitas pela Lei no 13.415/2017, o termo “cidadania” diminui a sua aparição, passando a constar apenas três vezes na LDB, enquanto a palavra “trabalho” aparece trinta e três vezes no corpo do texto. Para os autores “a desvalorização da cidadania nas principais políticas públicas educacionais pós CF/88 configura uma tendência histórica que vem se confirmando a cada nova legislação (LAMÓGLIA, BONETI, 2018, p. 65).

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Esta revisão bibliográfica está longe de conseguir trazer toda a discussão que gira em torno da educação para a cidadania no Brasil. Trata-se de uma temática ampla, e que como já foi mencionado anteriormente, possui várias formas de ser interpretada e conceituada. No entanto, o que se traz aqui é um esforço inicial para se compreender a temática, que certamente será aprofundado, na tentativa de entender melhor o que é a educação para a cidadania, como ela atua e qual sua importância para um regime democrático como no caso brasileiro.

Ainda que como esforço inicial, já se pode perceber que a educação para a cidadania no Brasil possui muitos desdobramentos e ainda está longe de atender as demandas de um regime democrático participativo. As políticas públicas educacionais que visam construir essa cidadania dentro do ambiente escolar são uma alternativa à educação voltada para a lógica do mercado de trabalho, como tem sido o caso do Brasil. E nesse sentido, essas alternativas devem ser incentivadas, tanto por meios estatais, com os recursos necessários, tanto pelos meios acadêmicos, através de pesquisas que abordem o tema e da produção do conhecimento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB**. 9394/1996.

BRASÍLIA, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**.

CLEMENTE, Augusto Júnior. **O conceito de cidadania nas ciências sociais brasileira: uma análise a partir do Scielo (1989-2013)**. 2015.

DOS SANTOS, Marcus Vinícius Deorristte; BAQUERO, Marcello; DE MORAIS, Jennifer Azambuja. **Corrupção e cultura política juvenil no Sul do Brasil**. Revista Eletrônica Interações Sociais, v. 2, n. 1, p. 101-120, 2018.

FREIRE, PAULO. **Pedagogia do Oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

LAMÓGLIA, Fernando Botto; BONETI, Lindomar Wessler. **O preceito da cidadania nas políticas públicas educacionais no Brasil**. *Perspectivas em Diálogo: revista de educação e sociedade*, v. 5, n. 10, p. 57-79, 2018.

GADOTTI, Moacir. **Fórum Mundial De Educação E a Reinvenção Da Cidadania**. *Eccos* (São Paulo, Brazil) 6, no. 1 (2004): 103-17.

GOFFMAN, Erving. **Os quadros da experiência social: uma perspectiva de análise**. Petrópolis: Editora Vozes. 2012.

HAUPENTHAL Muriel; PETRY Cássia; DE LIMA, Jozilda Berenice Fogaça . **Educação para a cidadania: da alusão à ilusão desse conceito**. *Revista Prâxis* 1 (2016): 55-64.

MACIEL, Karen de Fátima. **O pensamento de Paulo Freire na trajetória da educação popular**. 2011.

SCHMIDT, João Pedro. **Juventude e política no Brasil: a socialização política dos jovens na virada do milênio** - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

SILVEIRA, Angelita Fialho; DE AMORIM, Maria Salete Souza. **Socialização política e capital social: uma análise da participação da juventude no contexto escolar e político**. *Educação Unisinos*, v. 9, n. 2, p. 155-163, 2005.

WEIRICH, Fernanda; DE AZEVEDO, Domingos Sávio Campos. **O que tem afastado os jovens da participação política? Uma análise do caso de São Borja-RS**. *Conversas & Controvérsias*, v. 7, n. 1, 20 ago. 2020.

ZIZEMER, Joseida Schütt. **A escola pública e a educação para a cidadania**. *REP - Revista Espaço Pedagógico*, v.14, n.2, Passo Fundo, p. 102-113, jul./dez. 2007.

EVASÃO E RETENÇÃO NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA: UM OLHAR PARA ÉTICA DOS DEVERES

Daniel Sarmento Pereira¹
Muriel Pinto²
Sandra Micheli Greff Menuzzi³

Resumo: A educação profissional e tecnológica está fundamentada em uma história que vem sendo construída há mais de 100 anos. Seu início em 1909, com a criação de Escolas de Aprendizes Artífices, passaram por transformações, reconfigurações e incorporações institucionais; cada vez mais presentes nos estudos acadêmicos, discursos políticos e embates ideológicos. Diante de um contexto em construção, o Programa de Permanência e Êxito, acende uma esperança para os estudantes no espaço educacional, amplia a possibilidade para que os educandos possam se manter na instituição durante a formação acadêmica. Este artigo trata sobre o ponto de vista da ética do dever, no contexto da evasão escolar no ensino técnico e tecnológico no IFFar e resulta de uma pesquisa descritiva em estágio incipiente que teve como objeto de estudo os Planos Estratégicos de Permanência e Êxito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) Campus São Borja. A investigação filosófica sobre a moral tem como propósito tornar explícita pressuposições implícitas que guiam a prática moral cotidiana, este artigo começa apresentando critérios identificadores para o chamado fenômeno ético, busca um diálogo entre o problema público, a evasão, e, a política pública, elemento que constitui-se como possibilidade de resolução do problema, a política de permanência, essa, instituída logo após as Auditorias Internas nas Instituições Federais de Ensino (IFE), compreendidas como as entidades vocacionadas estritamente ligada a educação pública, os apontamentos do Tribunal de Contas da União (TCU) buscam minimizar a problemática da evasão e consolidar a qualidade da educação pública na rede federal.

Palavras-Chave: Permanência; Compromisso Social; Reflexão Ética.

INTRODUÇÃO

O texto inicia seu compilado teórico a partir de um dimensionamento sobre uma política pública que emerge no Estado Contemporâneo, faz referência ao Programa de Permanência e Êxito (PPE) que surge a partir de um problema público no universo dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Neste espaço a discussão constitui-se a partir de uma análise sobre o ponto de vista da ética do dever, enquanto

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP, pela UNIPAMPA, Campus São Borja/RS. Possui graduação em Sociologia – Bacharelado e Licenciatura, pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. E-mail: danielpereira.aluno@unipampa.edu.br e Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7629-1869>

² Doutor em Geografia. Professor Adjunto da Universidade Federal do Pampa –UNIPAMPA, Campus São Borja. E-mail: murielpinto@unipampa.edu.br

³ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP, pela UNIPAMPA, Campus São Borja/RS. Bacharela em Direito pelas Faculdades Integradas Machado de Assis. Advogada. E-mail: greff_sandra@yahoo.com.br

condicionantes institucionais ao processo de manutenção do estudante beneficiário na instituição pública, durante o seu processo de formação acadêmica.

A análise, acompanha o percurso de implementação do programa e como este objetiva otimizar positivamente resultados, tendo como aporte inicial os dados resultantes de visitas realizadas por auditores do Tribunal de Contas da União-TCU aos IFs. No decorrer do construto teórico o artigo buscou compreender o fenômeno ético do ponto de vista consequencialista.

Este trabalho desdobra-se como parte de uma pesquisa de Mestrado em Políticas Públicas e resulta, em especial, da disciplina de Ética e Políticas Públicas, ministrada pela Professora Dr^a Lauren de Lacerda Nunes, cursada no ano de 2020; por meio do respaldo teórico científico adquirido durante as aulas e complementado com as referidas bibliografias propostas e outras complementares, acessíveis na base de dados Scopus, Portal de periódicos da Capes, Web of Science e outros portais governamentais; artigos, dissertações e livros também complementam o trabalho.

Nestas linhas iniciais, pretende-se atribuir um delineamento filosófico sob moralidade e eticidade, objetivando uma percepção ao leitor quanto aos dois termos. Neste sentido, Hegel compreende que, enquanto a eticidade diz respeito às obrigações que adquirimos pelo fato de sermos membros de uma comunidade, a moralidade constitui-se em obrigações baseadas no fato de sermos indivíduos cuja vontade poderia ser determinada pela razão. Immanuel Kant, complementa de acordo com Hegel, o desenvolvimento de uma teoria que considera apenas a moralidade e não a eticidade. Um filósofo contemporâneo usa diferentemente os dois termos, Bernard Arthur Owen Williams, utiliza a ética como um termo amplo e moral como um desenvolvimento da ética peculiar à cultura ocidental moderna, um desenvolvimento que enfatiza um sentido particular de obrigação.

Ainda que não seja uma forma específica para justificar a pesquisa, a hipótese de que um problema público existia no contexto educacional dos IFs, e portanto, até aquele momento nenhuma política pública específica era visível para minimizar tal problemática. De acordo com Kant “Poder-se-ia dizer que não há, senão um só deve

no sentido moral”. Essa formulação exprime o seu famoso “Imperativo categórico”. apresentado como “Lei moral” ou “Princípio da Razão prática”.

Cabe reportar que no Brasil o direito à educação deve guiar-se pelos parâmetros postulados nos Art. 205 da CF/1988 que estabelece “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. ainda merece complemento no Art. 214, CF/1988. E, em patamar infraconstitucional, inclui-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e demais leis, salienta que o mandamento da educação como direito, ganhou reforço por meio do previsto no caput do art. 53, da Lei nº 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e de acordo com a noção de ordem jurídica no caput do art. 7º da Lei nº 12.852/2013, Estatuto da Juventude.

AS DEFINIÇÕES DE EDUCAÇÃO NA SOCIEDADE MULTICULTURAL: PRINCÍPIOS E CONCEPÇÕES

As definições de educação giram, reiteradamente, em torno de um problema nada trivial no contexto democrático brasileiro, o desenvolvimento pleno do agente social pela educação, é, em muitos casos acometido tanto pelo acesso, quanto pela permanência, fatores que elevam longos debates, promovem movimentos e impulsionam o envolvimento de vários, atores sociais, pensadores, estudiosos e políticos defensores da causa. É indiscutível a importância da educação no processo do desenvolvimento social, tecnológico e emancipatório de um país, bem como, para o desenvolvimento humano e a consolidação do bem-estar social.

Embora não se estabeleça um conceito único para o tema na sociedade multicultural, inúmeras e muito diversificadas, são as definições e concepções sobre educação, a considerar pelo pesquisador em educação (LUCKESI, 2001, p. 30) que a define como: “A educação é um típico ‘que-fazer’ humano, ou seja, um tipo de atividade que se caracteriza fundamentalmente por uma preocupação, por uma finalidade a ser atingida.” Percebe-se que a educação é por essência uma atividade desenvolvida por atores sociais, no mesmo sentido, ainda complementa o autor que “A educação dentro

de uma sociedade não se manifesta como um fim em si mesma, mas sim, como um instrumento de manutenção ou transformação social.” Coloca-se a questão da transformação social como elemento pujante e no centro da preocupação básica elementar do conceito educativo. Outro educador complementa, “[...] a educação, não importando o grau em que se dá, é sempre uma certa teoria do conhecimento que se põe em prática” (FREIRE, 1982, p. 95).

Metodologicamente, o artigo foi desenvolvido através de uma revisão bibliográfica da literatura científica desenvolvida durante o mestrado e sucessivamente complementada com as literaturas sugeridas, buscando identificar do ponto de vista da ética do dever, mais precisamente na relação com o PPE. Incorporou-se a esta revisão, de forma interseccional, alguns estudos acadêmicos que objetivam debater aspectos concernentes à relação entre política pública e o bem estar social.

A pesquisa busca encontrar as conexões teóricas entre o debate acadêmico e a realidade prática. Há que se definir que educação e humanização são termos indicotomizáveis, o processo de educar dentro de uma sociedade, em síntese, não pressupõe um fim em si mesma, mas sim objetiva “trans-formar” a realidade dos atores sociais, valorizando suas culturas e memórias em um processo de mudança que ocorre por meio dos próprios agentes sociais, atualizando suas potencialidades e tornando-os cada vez mais envolvidos em seu processo de socialização e realização como seres humanos, sendo esse, o símbolo da ética do dever cumprido.

PROGRAMA DE PERMANÊNCIA E ÊXITO: DO PROBLEMA PÚBLICO A IMPLEMENTAÇÃO

Partindo para uma análise mais específica, no que tange a política do Programa de Permanência e Êxito PPE, tendo como base o histórico e a historicidade da educação profissional e tecnológica e suas mediações, neste espaço busca-se desenvolver um itinerário teórico informativo no qual desenvolveu-se de maneira descritiva um esboço apresentando os pressupostos teóricos sobre o PPE no IF Farroupilha *campus* São Borja, o contexto está enriquecido de informações e

concepções que foram fundamentais para o desencadeamento do programa e o desenvolvimento de seu protocolo estrutural.

Nesse sentido, foram desenvolvidos processos, metodologias, ferramentas, técnicas e currículos que promovessem o acesso e a permanência dos discentes em sala de aula e a formação em áreas profissionais específicas, assim como a transmissão de temas transversais para a formação cidadã, é notório a percepção de que os planos estratégicos tinham como propósito balizar o proposto pelo documento orientador com o intuito de possibilitar a inserção dos agentes no universo educacional de forma a assegurar sua permanência.

Buscando dimensionar de maneira um pouco mais objetiva, pode-se dizer que o delineamento da estrutura do programa iniciou em 2013 quando o TCU elaborou uma auditoria que culminou no Acórdão nº 506/2013, nesse documento foram apontados os elevados índices de evasão na Educação Profissional e Tecnológica nos Institutos Federais.

Apesar do crescimento da Instituição, esse fator era considerado um impedimento para a concretização e solidificação dos Institutos, o qual tem como elemento fundante uma concepção de educação que se revela em uma perspectiva ampla e integral, baseada no olhar social em direção às políticas sociais e ações que possibilitem uma interação mais substantiva com a cultura produtiva local, como medida essencial para o processo de desenvolvimento humano.

Ações e implementações de políticas sociais de educação ocorrem permanentemente, mas, apesar desses esforços, ainda se constatava a necessidade de atenção às taxas de evasão e retenção nos cursos ofertados pela Rede Federal, conforme os apontamentos do TCU, motivos pelo quais foram recomendados novas ações e a cobrança de qualitativos positivos após as novas recomendações.

O Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), elaborou um plano de ação composto por sete dimensões que abrangem o entendimento dos fenômenos da evasão e retenção e medidas para o seu combate, a formação de parcerias, o desenvolvimento da pesquisa e inovação, a inserção profissional dos estudantes, a distribuição de cargos e funções

às instituições, a capacitação dos servidores e a avaliação de cursos de educação profissional e tecnológica.

O plano de ação, elaborado em resposta ao Acórdão nº 506, de 2013, do TCU, várias frentes de trabalho foram formadas. No que tange ao entendimento dos fenômenos de evasão e retenção na Rede Federal e à adoção de medidas para o seu combate, foi instituído, por meio da Portaria SETEC nº 39, de 22 de novembro de 2013, um grupo de trabalho, composto por representantes da própria Secretaria e da Rede Federal, com o propósito de sistematizar um Documento Orientador com subsídios para o planejamento de ações ao enfrentamento do fenômeno da evasão e da retenção.

O LUGAR DO PENSAMENTO ÉTICO NA POLÍTICA PÚBLICA DO PROGRAMA DE PERMANÊNCIA E ÊXITO NO IFFAR CAMPUS SÃO BORJA

Compreender as Políticas Públicas, talvez não seja uma tarefa tão simples e fácil, não que as mesmas não possam ser compreendidas, mas sim, pelo fato de que esse processo possui uma certa complexidade. Da mesma forma, faz-se necessário deixar claro que de acordo com o Professor de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), existem conceitos que são de suma relevância para sua compreensão, (SECCHI, 2016) mensura dizendo que: “Dois conceitos são fundamentais para entender o campo da política pública: O problema público e a política pública. O primeiro trata do fim ou da intenção de resolução. O segundo trata do meio ou mecanismo para levar a cabo tal intenção.”

Muito pragmático, o autor conduz a análise da política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar o problema público, é nesse cenário que uma exigência literária faz-se necessário; o que os governos fazem ou deixam de fazer, também pode ser uma política pública, no entanto, tal compreensão pode causar estranheza para o agente que não possui um maior conhecimento literal do que realmente é política pública, essa definição, não presume unanimidade entre os atores pesquisadores, ela é aceita por muitos, mas questionada por outros, mesmo assim a política pública continua com sua singularidade para o desenvolvimento da sociedade.

Considerando que muitos conceitos são elementares para uma melhor compreensão textual e interpretativa sobre as decisões públicas, sejam elas, decisões operacionais ou administrativas, de cunho estruturantes referentes às macro e micropolíticas, assim o processo interativo exige habilidades relacionadas a um senso mínimo de conhecimento, para que o leitor, sujeito integrante de uma sociedade ativa, a ele, carece cada vez mais conhecer e integrar-se ao universo das decisões políticas, ou que as decisões políticas possam fundamentar-se de forma compartilhada entre os membros da sociedade.

Com o propósito de clarificar, seguindo uma sequência lógica nesse universo analítico da política pública (SECCHI, 2016) assegura que:

[...] é a atividade de campo de conhecimento teórico metodológico voltado para a geração e a sistematização de conhecimentos aplicados ao enfrentamento de problemas públicos. A análise de políticas públicas que visam melhorar o processo decisório público com o uso de métodos e técnicas de análise de problemas (*problem analysis*) e análise de soluções (*solution analysis*) para auxiliar nas decisões e na estruturação de políticas, programas, campanhas, projetos ou ações públicas.

Partindo para um posicionamento mais explicativo, de forma a reunir informações práticas e compreensíveis, afirma-se que as políticas públicas afetam a todos os cidadãos, de todas as escolaridades, independente de sexo, raça, religião ou nível social. No entanto, buscou-se um enquadramento teórico, a fim de melhor sintetizar o conceito. Leonardo Secchi (2016) caracteriza dizendo que: “Política Pública é um conceito abstrato que se materializa como instrumentos concreto como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais entre muitos outros.”

De forma sucinta a pesquisadora (SOUZA, 2006) define política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação como podendo ser de cunho (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Para autora esse processo no qual institui-se como um campo onde as políticas públicas são formuladas, constitui-se no estágio em que os atores públicos por

meio do poder que a eles foi instituído traduzem seus propósitos e ideologias em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças, ou seja, é a instituição no mundo real.

O compromisso social da Instituição pública sob uma perspectiva da educação em direitos humanos traduz o papel do Estado para com a sociedade, para citar alguns exemplos, e para contextualizar o debate contemporâneo acerca do compromisso social, parte de uma perspectiva reflexiva, reconhecendo a educação como ingrediente base para o desenvolvimento humano, é inevitável a percepção de que existem fenômenos condicionadores na sociedade capitalista neste processo.

A análise realizada na literatura acadêmica demonstra que para Kant (2005), a Moral, são as regras de conduta deontológicas⁶⁴ são primados maiores que devem nortear e organizar as relações interpessoais forçadas pelo hábito e que ordenam o comportamento da sociedade. Dentro dessa perspectiva de análise ela manifesta-se como uma realidade individual, integrada a um julgamento valorativo-subjetivo.

Essa perspectiva da análise integrada da ética e da política pública, uma dimensão importante para o desenvolvimento do pensamento faz-se na análise de que um conjunto de normas são estabelecidas, se considerar que o programa constitui-se a partir de um conjunto normativo, há uma convicção de que essas regras devem ser seguidas, tanto pelo Estado quanto pelos beneficiários da política. A inserção da ética na elaboração e implementação das políticas públicas, é objeto de relevância para toda sociedade brasileira que anseia pela minimização da desigualdade social.

O dever moral enquanto qualidades dos serviços prestados ao público impacta na inclusão social, promove a conquista do bem-estar coletivo; corroborando com a reflexão, percebe-se que as vertentes da moderna Sociologia histórica e dos estudos do desenvolvimento econômico, de Marx a Weber e de Durkheim a Polanyi, demonstram que a força política, pode ser identificada nos postulados do pensamento neoclássico, que relaciona a política social a seus efeitos redistributivos e de inversão em capital humano.

⁶⁴ Regras de conduta deontológicas, aqui compreendidas como aquelas consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4o, da Constituição Federal/1988 e Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal CAPÍTULO I Seção I.

A tese de que o conceito de razoáveis condições de desenvolvimento social contribuem também de forma significativa para o desenvolvimento econômico no país, denota a qualidade de vida entre os atores sociais, a relevância da política pública e o empenho do Estado frente a esses direitos. A concepção do Estado de bem-estar social mediante a inserção produtiva apresenta um ativo nas questões relacionadas às políticas econômicas, entendida como aquelas que enfatizam a redução dos riscos à população e contribuem no fomento ao crescimento econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PPE do IFFar instituído em 2014, chega com um objetivo geral de consolidar a excelência da oferta de Educação Básica Profissional Técnica e Tecnológica de qualidade; promover ações para assegurar a manutenção dos estudantes no Campus, como possibilidade de auxílio aos estudantes que dele necessitam, a fim de diminuir suas dificuldades e trabalhar para o não trancamento de matrícula ou desistência; fundamentando-se desta forma como um princípio ético nos quais se fundam a ação humana dirigida para o bem.

Se considerarmos a complexidade da Educação, percebe-se que o propósito do “remédio”, ou seja, da política pública era sanar parte da problemática acadêmica, assim, propõe-se uma política que fosse capaz de minimizar os índices de evasão e retenção, abrangendo, tanto os cursos técnicos como as graduações. No entanto, tal política ainda mostra-se com um certo grau de dificuldade em consolidar seu objetivo geral, nesse sentido, as medidas tomadas no que fazer em cada situação concreta, cria um conjunto de normas ou regras que selecionam o público beneficiário do programa.

A fragilidade na equidade e os péssimos hábitos adquirido na não continuidade em políticas e projetos durante o processo de sucessão administrativa, a persistente prática de que uma nova gestão não conclua uma obra deixada em andamento pela gestão anterior, atitude que se revela de forma deontológica na administração, e enfatiza os prejuízos à sociedade.

Consideramos que a CF/88 fez emergir consideravelmente a necessidade de

atitude ética na administração pública e no desenvolvimento das políticas públicas, essa necessidade atenta para o bem social, complementando-se com o aprofundamento da democracia, aprendermos uns com os outros e definindo a ética como elemento fundamental para a boa vivência em sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil.

_____. **Decreto nº 7.566 de 23 de setembro de 1909**. <disponível; em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto_7566_1909.pdf> Acesso em: set.2020

_____. Lei que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. **Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. <Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm> Acesso em: set.2020

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 506/2013 – TCU – Plenário**, Brasília, DF: 13 de março de 2013.

FREIRE, Paulo. Educação: o sonho possível. In. BRANDÃO, C. R. (org.) **O educador: vida e morte**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Martin Claret. 1ª edição. 149 páginas. 2005.

LUCKESI, Cipriano C. **Filosofia da Educação**. São Paulo: 1º ed. Cortez, 2001.

Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018 do Instituto Federal Farroupilha. <Disponível em <https://www.iffarroupilha.edu.br/documentos-do-pdi/item/8369-plano-de-desenvolvimento-institucional-2014-2018>. Acesso em: set.2020

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: Diagnósticos de programas, recomendações de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016. p.05.

Souza, Celina. (2006). **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. **Sociologias**, (16), 20-45. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

Williams, B. (1985): **Ethics and the Limits of Philosophy**, Routledge, Londres, 2006.

INSTABILIDADE POLÍTICA E SEUS REFLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NA GUINÉ-BISSAU

Mutaro Seidi⁶⁵

Levi Marcelino Intumbo⁶⁶

Luís Miguel Dias Caetano⁶⁷

RESUMO: O presente texto enseja discutir sobre os impactos da instabilidade política nas políticas públicas educacionais na Guiné-Bissau. Um país que menos duma década após a proclamação da sua independência mergulhou-se numa acirrada crise política envolvendo muitas das vezes a classe castrense. Essas crises que muitas das vezes envolviam a classe castrense, tiveram suas sequelas e/ou afetaram todo o aparato estatal, onde o setor da educação não foi uma exceção, mas também se alastrou a data presente, agravando assim o progresso da país em vários domínios. Em termos metodológicos adotou-se a abordagem qualitativa de caráter bibliográfico e documental. Os resultados apontam que a instabilidade é um dos elementos principais para o agravamento das políticas públicas educacionais na Guiné-Bissau, ela tem criado séries de desafios desde questões estruturais, nepotismo, falta de investimentos, elevadas taxas de abandono escolar, fuga de recursos humanos que acaba culminando num baixo rendimento do sistema como um todo.

Palavras-chave: Instabilidade política; Políticas educacionais; Guiné-Bissau.

1. INTRODUÇÃO

A instabilidade política na Guiné Bissau, vem sendo assunto de debate tanto dentro quanto fora do país. Desde os lugares mais simples até nos lugares mais destacados, porque não se trata de um fenômeno novo na conjuntura política guineense, fazendo-se sentir desde os primórdios da formação do estado Bissau Guineense (SEMEDO, 2011).

A Guiné-Bissau é um pequeno país africano com superfície de 36.125 km² incluindo cerca de 80 ilhas, situado na costa ocidental, faz fronteiras com a república de Senegal ao norte de País e ao leste e sul com a Guiné Conacri. Ex-colônia de Portugal, que proclamou a sua independência em 24 de setembro de 1973 – reconhecida em 1974 – após onze anos da luta de libertação nacional liderada pelo carismático líder e fundador do partido africano para independência de Guiné e

⁶⁵ Mestrando do curso de Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, RS, Brasil. E-mail: mutaroseidi90@gmail.com

⁶⁶ Mestrando do curso de Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, RS, Brasil. E-mail: levintumbo@gmail.com

⁶⁷ Professor do curso de Administração Pública, pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, UNILAB, CE, Brasil. E-mail: migueldias@unilab.edu.br

Cabo Verde, o Amílcar Cabral (CARVALHO, 2010; M'BUNDÉ, 2018; TEIXEIRA, 2008).

O país vem atravessando momentos de graves instabilidades desde a sua independência, o histórico de golpes e assassinatos cristalizam essa prática desde anos 80 – com o primeiro golpe de estado liderado pelo então comandante Nino Vieira – até os dias atuais estes episódios de instabilidades ainda são registrados no país. Como resultado, essas instabilidades cíclicas, têm fragilizado todo o aparato estatal onde o setor da educação não foi uma exceção.

Diante disso, este texto propõe responder à seguinte pergunta: *de que forma a instabilidade político-partidária afeta as políticas públicas educacionais na Guiné-Bissau?*

Para responder a essa questão adotou-se a abordagem qualitativa devido à sua característica centrada na análise e compreensão dos fatos e, enquanto procedimento técnico, essa pesquisa se socorreu da análise bibliográfica e documental. Quanto à análise bibliográfica, recorreu-se à consulta de artigos nas bases de *SciELO* e *Google Scholar* e para a análise documental socorreu-se a jornais e relatórios.

Em relação à estrutura, este texto está estruturado da seguinte forma: a primeira parte é a introdução onde fez-se uma contextualização sobre o tema e a problemática do estudo; na segunda parte do texto, o desenvolvimento, debruçamos sobre as instabilidades político-partidárias na Guiné-Bissau e assim como as suas sequelas nas políticas educacionais no país; e por último as nossas considerações finais.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Crises político-partidária na Guiné-Bissau (1974-2019)

Menos de uma década após a proclamação unilateral da independência e a consequente formação do Estado Guineense, o país mergulhou numa crise política que culminou com a deposição do então presidente da república Luís Cabral em 14 de novembro 1980, pelo auto intitulado movimento “reajustador” liderado pelo João Bernardo Vieira, então chefe das forças armadas que viria a assumir o cargo do presidente da república (SÁ, 2010; CARVALHO, 2014). A efetivação desse golpe foi

justificada pelo tratamento desigual para com os dois povos pelo presidente da república, com alegações de que este se preocupava mais com os cabo-verdianos em detrimento dos Guineenses. Na visão dos combatentes da liberdade da pátria, o golpe serviu para retirar o país das mãos da elite cabo-verdiana (SÁ, 2010; TEIXEIRA, 2008; CARVALHO, 2014). Desde então, o país mergulhou nas cíclicas crises políticas provocadas pelas discórdias entre lideranças nacionais que, muitas das vezes, envolviam a classe castrense.

De acordo com Sá (2010), o regime do presidente Vieira falhou, tendo em conta o fator desconfiança para com os seus companheiros da luta. No entanto, o regime pautou-se mais pela perseguição dos adversários, tortura, prisões e até a morte de muitos que, de alguma forma, discordavam com o regime. A mais clara de todas foi o caso de suposto golpe militar de 17 de outubro de 1985, levando à prisão de mais de 60 oficiais superiores militares e culminou com a morte e fuzilamento de alguns que não suportaram a tortura “interrogatória”.

Nos finais dos anos 80 e início dos anos 90 fizeram-se ouvir vozes que exigiam uma abertura política, isto é, o fim do regime unitário para o multipartidarismo. Em 1991 o presidente Vieira ratificou a constituição até então vigente, que atribuía única e exclusivamente ao PAIGC a responsabilidade de dirigir e representar o povo Guineense. Nesta altura, surgiram mais de uma dezena de formações partidárias incluindo o Partido da Renovação Social (PRS), que viria a ser o maior adversário dos libertadores (M'BUNDÉ, 2018).

Em 1994, a comissão nacional das eleições instituída um ano antes realizou as primeiras eleições gerais pluralistas, cujo resultado ditou a maioria parlamentar ao partido libertador e a consequente formação de governo. E os resultados da corrida à presidência colocou no segundo turno o presidente Vieira e o seu opositor Dr. Kumba Yalá suportado pelo PRS. Vieira viria a ser o primeiro presidente eleito do país após derrotar o Yalá na segunda volta (TEIXEIRA, 2008; SÁ, 2010).

A presidência de Vieira durou cerca 4 anos que veio a culminar com a sua deposição após uma intensa guerra que dividiu a classe castrense em dois blocos: os governamentais, ou seja, os pró-governo e a junta militar liderada pelo então chefe de estado maior general das forças armadas Ansumane Mané, na sequência de desentendimento entre os dois combatentes da pátria. Em causa estava a polémica exoneração de Mané pelo presidente que alegou ter suspeitas de

transporte de armas de fogo para a região senegalesa de *Casamansa* (M'BUNDE, 2018).

De salientar que, nesta guerra, os sobreviventes do caso 17 de outubro de 1985, apoiaram a junta militar em busca da vingança, além da grande massa juvenil que se juntou à revolta. Passados onze meses, o presidente Vieira se retirou para exílio em Portugal e a junta militar controlou o país e formou elenco governamental transitivo até a realização das eleições gerais que foi conquistado pelo PRS com uma maioria relativa que precisou coligar com RGB para formar o governo e Dr. Kumba Yalá ao cargo de presidente da república (TEIXEIRA, 2006; TEIXEIRA, 2008; SÁ, 2010; M'BUNDE, 2018).

A presidência de Yalá foi marcada por muitas exonerações e nomeações de governos, e as divergências com a elite militar liderada por Ansumane Mané. Em causa estavam as promoções aos chefes militares, que, no entendimento de Mané era de cunho étnico, e as nomeações aos cargos de governo que recaiam sempre nos membros do seu partido e principalmente da sua etnia. Desta forma, o Mané tentou retirar as patentes aos recém promovidos chefes militares, o que provocou um conflito entre a classe e culminou com a sua morte. Na sequência foi nomeado o Veríssimo Correia Seabra ao cargo de Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) (SÁ, 2010; M'BUMDE, 2018).

Em 2003 o chefe do estado maior general das forças armadas, Veríssimo Correia Seabra, protagonizou o golpe que depôs o regime do Yalá no dia 14 de setembro sob acusação de intrigas, promoção tribal e entre outros (TEIXEIRA, 2008). Na opinião do M'bunde (2018), seria contraditória essa afirmação, considerando que a maioria dos chefes militares pertenciam à etnia *balanta* e foram eles que derrubaram o regime do Yalá.

O país passou novamente por um período de transição política liderado pelo Henrique Pereira Rosa, até a realização das eleições legislativas cujo resultado apresentou novamente uma maioria relativa, desta vez com o PAIGC a sair vencedor com 45 cadeiras parlamentares, seguido do PRS com 35 e de Partido Unido Social Democrata (PUSD) com 17. O presidente manteve no posto até a realização das eleições presidenciais de 2005 ganha após o segundo turno com Malam Bacai Sanhá pelo recém retornado do exílio em Portugal João Bernardo Vieira, presidente entre 1980 à 1998 (TEIXEIRA, 2008; DE SÁ, 2010; M'BUNDE, 2018; PINTO, 2019).

Vale ressaltar que, ainda no ano de 2004, em 6 de outubro, por falta de diálogo entre a classe castrense, foi assassinado o chefe de estado maior das forças armadas Veríssimo Correia Seabra, sob acusações de desvio de fundo destinado aos soldados que participaram da manutenção de paz na Libéria, e foi nomeado o Tagme na Waye para o seu posto, quem viria a permitir o retorno de Vieira ao país sem o consentimento do líder do governo (TEIXEIRA, 2008; CARVALHO, 2010; SÁ, 2010).

Empossado no dia 1 de outubro, o presidente Vieira depôs em 28 do mesmo mês o governo liderado por Carlos Gomes Júnior, nomeou de seguida o seu diretor de campanha nas eleições Aristides Gomes ao cargo de primeiro-ministro (CARVALHO, 2010; PINTO, 2019). Esta era foi marcada pelo envolvimento das chefias militares no tráfico de droga, apreensão de grande volume de cocaína no território Guineense, com destaque para o caso Biombo e avião 515 que, misteriosamente, desapareceu depois de ser detido por ter transportado droga ao território nacional.

Passados dois anos, neste caso em 2007 o país assistiu novamente ao episódio de assassinato de chefe militar, desta vez a vítima foi Comodoro Lamine Sanhá chefe de estado maior de marinha e guerra, mergulhando novamente o país na crise (CARVALHO, 2010). Em 2008, foram novamente realizadas as eleições legislativas e o PAIGC saiu como grande vencedor do pleito, indicando ao cargo de primeiro-ministro o seu presidente Carlos Gomes Jr, antes deposto pelo presidente Vieira, que o nomeou como recomenda a constituição Guineense de 1996 no seu artigo 68.

Mesmo tendo o Vieira nomeado, o Cadogo como é conhecido entre os Guineenses ao cargo de primeiro-ministro, sob a indicação do seu partido, os dois nunca tiveram relações apaziguadas. O ano de 2009 foi marcado pelas ondas de assassinatos que iniciaram na tarde do dia primeiro de março com o assassinato do Tagme Na Wayé, chefe de estado maior das forças armadas nas instalações de Quartel General “QG”. Horas depois, na madrugada do dia 02, o presidente Vieira foi assassinado por um grupo de militares na sua residência, meses depois, em 04 de junho foram assassinados dois dirigentes do PAIGC (Baciro Dabó e Hélder Magno Proença) nas vésperas da abertura da campanha eleitoral (CARVALHO, 2010).

Vale salientar que, o Baciro Dabó discordou da direção do partido dirigido pelo primeiro ministro e decidiu candidatar-se às eleições presidenciais do mesmo

ano que viriam a ser ganhas por Malam Bacai Sanhá, candidato apoiado pelo PAIGC, que dirigiu o país até o seu falecimento (9 de janeiro de 2012), vítima de doença prolongada na França. No mesmo ano, foram realizadas eleições presidenciais que viriam a ser interrompidas no segundo turno, por um levantamento militar liderado pelo António Indjai (CEMGFA) que depôs o primeiro ministro e candidato à presidência, que tinha acusado um ano antes de assassinatos de 2009, e levou com ele o presidente interino Raimundo Pereira, assumindo o posto após o falecimento do presidente Sanhá. Em causa estava o mau clima que se instalou entre o estado maior e o governo e a entrada da missão angolana (MISSANG) ao território Guineense (M'BUNDÉ, 2018).

Depois de dois anos, o governo organizou as eleições gerais em 2014 que contaram com grande apoio de um dos países parceiros (Timor Leste). Os resultados eleitorais da nona legislatura colocaram o PAIGC na Assembleia Nacional Popular (ANP) com uma maioria absoluta, e José Mário Vaz na presidência da república depois de superar o candidato independente Nuno Gomes Na Biam no segundo turno. Passado um ano, o presidente Vaz derrubou o governo de Pereira alegando corrupção e nepotismo, o que provocou novamente a crise político-institucional (M'BUNDE, 2018).

Essa era foi marcada por muitas mudanças de governos e bloqueio da ANP pelos deputados do PAIGC, e a expulsão do partido de deputados da bancada parlamentar do PAIGC que se recusaram a votar o instrumento de governação do seu partido. Este clima perdurou até a realização das eleições presidenciais de 2019 que colocou o Umaro Sissoco Embaló na presidência após derrotar o Domingos Simões Pereira no segundo turno, pondo fim à presidência de Vaz.

2.2. Instabilidade política e políticas educacionais: entre insuficiências e fracassos

As ondas de instabilidade político partidária que o país se mergulhou ciclicamente nas últimas décadas vem impactando drasticamente e na máquina estatal, dito de outro modo, essas vicissitudes desestruturaram toda a máquina estatal causando vários problemas (SEMEDO, 2011). Esse emaranhado turbido afetou de certo modo também o setor educativo em vários domínios, na qual podemos destacar casos mais notórios: nepotismo e desvios de fundos, fragilidades

na formação de professores, absenteísmo, infraestrutura, abandono escolar, cobertura escolar e baixo rendimento do sistema educativo (MALÚ *et al.*, 2020; SEIDI, *et. al.*, 2021).

A inobservância rigorosa das leis – encorajada pela instabilidade política – pavimentou o caminho não só para os gestores de alto escalão (e em alguns casos de nível de rua) a saquearem e/ou a desviarem os ínfimos recursos que são destinados a setor de educação para os seus fins pessoais, mas também se instalou uma onda de nepotismo dentro do sistema, como resultado assistiu-se à nomeação dos diretores e professores à luz das filiações partidárias, relações de amizade, laços familiares, lembrando que essas práticas constituem um crime segundo o código penal e assim como coopera para o germinar das práticas de desvios de fundos (DJU, 2016).

O fraco investimento no setor educativo tem criado avanços morosos no sistema, verificando-se que as parcelas orçamentárias destinadas a este setor de ensino geralmente são esgotadas com o pagamento de salários dos funcionários. Um outro elemento interessante é a grande centralidade das escolas na capital Bissau, fato que concorre para uma elevada taxa de abandono escolar devido aos enormes custos com os transportes e às péssimas condições das estradas que ligam as cidades (TÉ, 2017; MALÚ *et al.*, 2020; SEIDI *et al.*, 2021).

No que toca com às questões de infraestrutura, o fraco investimento não possibilita reabilitações das escolas que se encontram em condições precárias, obrigando os alunos a estudarem em condições desumanas (Malú *et al.*, 2020; SEIDI *et al.*, 2021).

Para o caso de absenteísmo (ausência dos funcionários do exercício das suas funções), e, não menos importante frisar esse fenômeno que tem estado a prejudicar a eficiência, celeridade, e eficácia na prestação dos serviços públicos, esse fato ocorre por várias razões: insatisfação com o trabalho, problemas familiares, dificuldades financeiras, etc. (DJU, 2016). O mais frequente é a fuga dos docentes para as escolas particulares devido às péssimas remunerações e, muitas das vezes, em atraso, tendo resultados negativos no desempenho da máquina pública, ou seja, gerando ineficiência na prestação dos serviços públicos conforme os escritos de Té (2017) e Seidi *et al.*, (2021). Quanto fazemos alusão à ineficiência estamos referindo a pouca celeridade,, fraca agilidade e muitos desperdícios na prestação do serviço (SILVESTRE, 2018; 2020).

Tudo isso concorre para o baixo rendimento do sistema educativo, e como fruto vai refletindo no resultado final, ou seja, nas qualidades dos alunos e estudantes que são preparados nas escolas (desde o nível pré-escolar até o ensino superior).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo das reflexões empreendidas no texto, percebeu-se que as instabilidades político-partidárias que o país se mergulhou nas últimas décadas não só fragilizou o aparelho do estado como um todo, mas também afetou drasticamente as suas ações. Assistimos ao baixo rendimento do sistema educativo ocasionado pelo fraco investimento no setor. Como resultado não se conseguiu inovar, não se investiu na capacitação dos recursos humanos, as infraestruturas estão completamente degradadas, elevou-se o nível de absentismo e da fuga dos funcionários para as instituições privadas, cristalizou-se as péssimas condições de trabalho que os professores são submetidos e as políticas públicas não valorizam o setor da educação.

À vista disso, consideramos a emergência de iniciar um processo de mudança, partindo pela estabilidade política como ponto fulcral para o desenvolvimento das políticas públicas educacionais que, não só concorrem para o alcançar dos melhores resultados, mas também serão capazes de dialogar com as necessidades locais.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Celisa Dos S. P.. **Guiné Bissau: Instabilidade como Regra.** – Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia (ULHT). – Lisboa 2014.

CARVALHO, Ricardo Ossagô. **Que Democracia? O processo de transição política e a atuação das forças armadas na condução da política nacional (1994-2009).** – Teresina-PI, 2010.

M'BUNDÉ, Timóteo S. **As políticas externas Brasileira e Chinesa para a Guiné-Bissau em abordagem comparada (1974-2014).** – Rio de Janeiro: Gramma, 2018.

MALÚ, E. M; SEIDI, M; CAOMIQUE. P. G. **O acesso e permanência exitosa dos estudantes no ensino superior na Guiné-Bissau (2000-2018).** In: Cá. L. O; Farias. V. P. R; Medeiros. J. L; Cá. C. M. O. (Ed.) *Histórias que se cruzam no além-mar: educação e memória nos espaços lusófonos* (Vol.1, Cap. 18, pp. 225-236). Alexa Cultural, 2020.

PINTO, Bruno César. **Transição democrática e crises institucionais na Guiné-Bissau (1994-2012): os desafios da consolidação democrática.** Campinas, SP: [s.n.], 2019.

SÁ, Franklin Gomes Correia. **Os Sucessivos Golpes no Processo de Democratização na Guiné-Bissau.** Porto Alegre. 2010.

SEIDI, M; SANÉ, M; POLICARPO, G C; MALÚ, E. M. **O acesso à educação eficiente na Guiné-Bissau: Um direito de todos ou privilégios de alguns ?.** In: Cá, C. M. O; Medeiros. J. L; Freire, J. A.C; Cá L. O; Farias, V. P. R (Ed.). *Escola, ensino e meio ambiente: perspectivas docentes* (Vol. 1, Cap. II, pp. 131-149). Alexa Cultural, 2021.

SEMEDO, R. J. **O Estado da Guiné-Bissau e os seus desafios político-institucionais.** In: 7º Congresso Ibérico De Estudos Africanos. Trabalhos apresentados. Lisboa, 2010.

SILVESTRE, Hugo Consciência. **A (Nova) governança pública.** Escola Nacional da Administração Pública – ENAP. 2019.

SILVESTRE, Hugo Consciência. **Gestão pública: modelos de prestação no serviço público.** Lisboa: Escolar Editora, 2010.

TÉ, Francisco Armando Bilima. **Políticas Educativas na Guiné-Bissau: estudo longitudinal dos ensinos básico e secundário**. Dissertação (mestrado) – Instituto Universitário de Lisboa, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas. Mestrado em Ciência Política, 2017.

TEIXEIRA, Ricardino J. D. **Sociedade civil e democratização na Guiné Bissau, 1994-2006**. – Recife, 2008.

PLATAFORMA CAROLINA BORI: A POLÍTICA DE ACESSO À EDUCAÇÃO E VALIDAÇÃO DE DIPLOMAS ESTRANGEIROS

Sandra Micheli Greff Menuzzi⁶⁸
Daniel Sarmiento Pereira⁶⁹
Muriel Pinto⁷⁰

Resumo: Este trabalho apresenta a política nacional denominada Plataforma Carolina Bori que possibilita o acesso a requisição de validação e reconhecimento de diplomas estrangeiros. A legislação vigente autoriza às Universidades a incumbência de validar e reconhecer títulos estrangeiros. Pensando na facilitação dos processos de validação e reconhecimento, foi instituída a Plataforma Carolina Bori, a qual facilita a comunicação entre requerente e universidade e consequentemente traz maior agilidade e padronização na validação dos diplomas. A pesquisa realizada foi bibliográfica se embasando, principalmente, no aparato jurídico vigente e dados públicos disponibilizados da política. Percebe-se que é necessário fomento em políticas e ferramentas que possibilitam o acesso à educação, assim como o acesso ao mercado de trabalho.

Palavras-Chave: Política pública; Plataforma Carolina Bori; Validação de diplomas estrangeiros.

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta um recorte da pesquisa desenvolvida acerca da validação de diplomas estrangeiro do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa. A intenção deste texto é apresentar a Plataforma Carolina Bori, ferramenta digital, que realiza a mediação entre os acadêmicos e as Universidades para auxiliar no procedimento de validação e reconhecimento de diplomas de cursos realizados no exterior e analisar a política pública como possibilidade de facilitação do acesso à educação.

Os cursos realizados no exterior podem ser validados ou reconhecidos no Brasil, desde que preencham os requisitos necessários para a sua validação. As universidades públicas possuem atribuição legal para realizar a validação. Para facilitação deste processo foi instituída através da Portaria Normativa n.º 22, de 2016, onde possibilitou a intenção de normatizar o procedimento para validação e

⁶⁸ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP, pela UNIPAMPA, Campus São Borja/RS. Bacharela em Direito pelas Faculdades Integradas Machado de Assis. Advogada. E-mail: sandramenuzzi.aluno@unipampa.edu.br e Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8956-2362>

⁶⁹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP, pela UNIPAMPA, Campus São Borja/RS. Possui graduação em Sociologia – Bacharelado e Licenciatura, pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. E-mail: danielpereira.aluno@unipampa.edu.br e Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7629-1869>

⁷⁰ Doutor em Geografia. Professor Adjunto da Universidade Federal do Pampa –UNIPAMPA, Campus São Borja. E-mail: murielpinto@unipampa.edu.br

reconhecimento a nível nacional, juntamente com a adesão das universidades públicas e privadas para subsidiar a execução e a gestão de processos de revalidação.

O estudo buscou através de uma revisão bibliográfica na base de dados Scopus, Portal de periódicos da Capes, Web of Science, e outros portais governamentais, artigos, dissertações e livros, a qual tinha por função construir uma ideia inicial sobre o procedimento de validação de diplomas de curso superior no Brasil. A metodologia apresentada é revisão bibliográfica, buscando em artigos científicos embasamento para descrever sobre o tema, além da pesquisa em banco de dados disponibilizados pela Plataforma Carolina Bori.

Dessa forma, a intenção desta explanação é apresentar a política nacional para validação e reconhecimento para auxiliar a compreensão do processo de revalidação e reconhecimento de diplomas estrangeiros, assim como apresentar possíveis pontos negativos e possibilidade de sugestões para facilitação deste procedimento adotado pelo Ministério da Educação.

1 A POLÍTICA NACIONAL DE REVALIDAÇÃO E RECONHECIMENTO DE DIPLOMAS ESTRANGEIROS NO BRASIL

Este tópico será destinado a apresentar uma ferramenta utilizada na execução das políticas educacionais nacionais que é a Plataforma Carolina Bori. Ela possui como objetivos principais: permitir que as partes interessadas façam a solicitação e escolham a universidade credenciada para revalidação; possibilitar que os processos de revalidação e reconhecimentos sejam finalizados na plataforma; criar um banco de dados com informações de diplomas revalidados e reconhecidos em território nacional facilitando assim melhoria na implementação de políticas públicas; e, por fim, proporcionar a comunicação entre as instituições e o Ministério da Educação (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2020).

Os princípios das políticas educacionais sofreram alterações após o advento da Constituição Federal de 1988, a partir disso leis foram implementadas a fim de viabilizar a concretização de determinada política. O ensino superior, por sua vez, apresentava uma dificuldade ainda maior, tendo em vista estar por muito tempo ao acesso de uma parte elitizada da sociedade. Além de cursos superiores, temos a pós-graduação, que se consolidou no país em meados dos anos 80, e muitos docentes

do ensino superior passaram a buscar nas universidades estrangeiras a qualificação diferenciada em seus estudos. Alguns motivos para a busca de graduação e pós graduação no exterior são diversos como vontade de aperfeiçoamento, melhores oportunidades de trabalho e aumento de remuneração.

O certo é que desde a década de 1990, o acesso ao ensino fundamental foi praticamente universalizado, mas isso não significa que o conhecimento se tem difundido e aprimorado nessa mesma proporção. Ao contrário, o quadro que vivenciamos é de baixo desempenho dos alunos, assim, podemos citar os recentes dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA, em que o Brasil ficou entre os últimos colocados no desempenho escolar. O desenvolvimento de programas como a plataforma Carolina Bori visa facilitar o acesso do brasileiro e estrangeiro à educação superior de pós-graduação, possibilitando uma internacionalização do ensino e proporcionando um processo que facilite esse reconhecimento e validação.

O ensino superior é importante pois através disso o indivíduo se qualifica para o exercício de uma profissão, desenvolve o estudo teórico e prático, além de desenvolvimento intelectual, habilitando para uma visão crítica do mundo e assim conseguindo exercer a sua cidadania. O cenário nacional demonstra déficit de mão de obra qualificada e especializada no Brasil, isso tudo porque o acesso ao ensino superior é dificultado por questões históricas de acesso ao ensino superior e também por questões burocráticas. Muitas pessoas buscam cursar ensino superior em outro país tendo em vista a facilidade de acesso, por outro lado, os estrangeiros possuem dificuldade em reconhecer sua formação profissional para ingressar no mercado de trabalho brasileiro (BRASIL, 2018e).

Um fato relevante a ser apresentado é a questão da equidade da educação. O sistema escolar brasileiro reproduz diversas desigualdades sociais. É importante evidenciá-las para que as políticas públicas sejam colocadas em prática de forma mais equitativa. Por muito tempo o sistema de ensino superior no Brasil foi claramente um espaço para socialização de uma elite mais distinta pelo seu capital social, sendo que nas últimas décadas começou um movimento para desenvolvimento de um ensino superior relativamente ampliado e inclusivo.

O aumento da taxa de pessoas entre 18-24 anos que cursam o ensino superior entre 2012 a 2017, dados estatísticos demonstram que a taxa bruta e líquida de matrículas não avançou expressivamente nos anos de 2018-2019. Ainda importante mencionar que o sistema escolar brasileiro reproduz diversas

desigualdades sociais além desses desafios de conclusão do ensino médio, de acordo com o anuário brasileiro de educação a taxa de inscrição no ensino superior é quatro vezes maior aos ricos (BRASIL, 2020).

As dificuldades em se encontrar cursos *stricto sensu* em suas cidades de moradia ou as exigências inerentes aos processos seletivos são fatores que contribuem para a busca de cursos no estrangeiro. A partir de 2005, a situação se modificou com a intensificação de políticas públicas de facilitação à financiamento estudantil, programa de universidade para todos e programa de inclusão social e racial (BRASIL, 2020).

De acordo com a OIT, a participação dos estrangeiros no mercado de trabalho não chegam a 0,32% de pessoas, em comparação com o Canadá que possui 20,13% de mão de obra estrangeira. Uma possibilidade de que as pessoas adentrem no mercado de trabalho é validar/reconhecer a formação profissional de diplomas obtidos em instituição de ensino estrangeira. Com uma política de revalidação e reconhecimento de diplomas estrangeiros o acesso ao mercado de trabalho e políticas de internacionalização de ensino superior são privilegiadas (BRASIL, 2018e).

Para desenvolver as políticas de validação e reconhecimento de diplomas estrangeiros, além da legislação que implementa e estabelece as diretrizes do processo de validação, tem-se os atores participantes dessa política, sendo o Conselho Nacional de Educação, a CAPES, o SESu/MEC, as universidades e por fim, o requerente. São as universidades que executam a política de revalidação e reconhecimento e estabelecem parâmetros internos relativos ao processo de validação.

Muniz e Muniz (2017) mencionam a importância de determinadas políticas pois elas possibilitam a integração educacional do país, e ainda, podem se constituir como mecanismos para fortalecer esse processo e concretizar a “justiça social prevista no Tratado de Assunção”. Outra questão pertinente está em relação a esses estudantes que buscaram formação no estrangeiro como seria validado e reconhecido os diplomas para que possam ser considerados no Brasil. Até 2016 a validação e reconhecimento acontecia diretamente na Universidade pública ou privada. Desde que possuísse cursos *stricto sensu* na área de reconhecimento e validação. A partir da Portaria Normativa n.º 22, instituída em dezembro de 2016, o Ministério da Educação implementou a plataforma Carolina Bori para gestão e execução destes processos de reconhecimento e validação.

As Universidades habilitadas a realizar o reconhecimento e validação podem aderir a plataforma e fazem parte da lista de instituições. Além destes atores (requerente e universidade) a plataforma conta com a participação do Conselho Nacional de Educação, que dispõe sobre as normas referentes à validação e também analisa possíveis recursos; o Ministério da Educação que estabelece sobre as orientações gerais e também administra a plataforma e ainda a CAPES que atua juntamente com as demais instituições para estabelecer regras gerais para validação. Atualmente a Plataforma conta com 173 instituições entre públicas e privadas que efetivam a validação e reconhecimento de diplomas estrangeiros (BRASIL, 2018e).

É dada especial importância a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – de 1996 determina que uma das finalidades da educação superior é “suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração (VENTURA; LINS, 2014).

Insurge-se a implementação de atitudes a fim de auxiliar e executar mecanismos de intercâmbio de informações com o objetivo de facilitar o processo de revalidação e reconhecimento de diplomas para que seja possível e reduzir requisitos documentais de tramitação para assuntos como educação, como ocorre na implementação da plataforma. A principal característica proporcionada pela plataforma foi a facilitação de acesso à informação de quem necessita validar seu diploma e a delimitação de tempo para que o processo seja finalizado.

Assim como a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no seu Capítulo IV, Da Educação Superior, art. 48, dispõe no seu § 2º que os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação. O § 3º do mesmo artigo da lei, dispõe que os diplomas de mestrado e doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior. (BRASIL, 2020).

É importante pontuar que o atual processo de revalidação defronta-se com inúmeras situações em que as práticas não permitem um tratamento adequado.

Embora todos os procedimentos sejam adaptados para serem aplicados, uniformemente, caso a caso, são muitos aqueles em que a legislação anterior não oferecia abertura para que, em determinadas circunstâncias, particularidades fossem destacadas e insuficiências de regras ao menos constatadas. Assim, segundo registros de alguns processos de revalidação, a instituição revalidadora/reconhecidora, valendo-se da autonomia universitária, na maioria dos casos, encerrava o processo negando a revalidação ou incluindo o processo em trâmite de longa duração (BRASIL, 2020).

A Resolução CNE/CES nº 8, de 4 de outubro de 2007, por exemplo, fixava no seu art. 4º os procedimentos a serem realizados durante o processo de revalidação de diplomas de graduação, dentre eles os prazos para a inscrição dos candidatos, recepção de documentos, análise de equivalência dos estudos realizados e registro do diploma a ser revalidado. Não fixava, contudo, um período máximo para a duração do processo de análise/avaliação da solicitação de validação ou de reconhecimento dos diplomas estrangeiros. Tantas divergências acerca da proceduralização de reconhecimento e validação ocasionou um elevado volume de solicitações de revalidação de diplomas obtidos no exterior nos últimos anos e assim, a criação de uma nova legislação referente ao assunto.

A Portaria Normativa nº 22, instituída em 13 de dezembro de 2016, dispôs acerca das sobre normas e procedimentos gerais de tramitação de processos de solicitação de revalidação de diplomas de graduação estrangeiros e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior, prevendo em seu artigo 5º, o estabelecimento pelo Ministério da Educação a implementação da plataforma Carolina Bori.

Deve-se mencionar que a validação e reconhecimento de diplomas sempre é incumbência das universidades credenciadas na plataforma, sendo que esta serve como a ponte de ligação entre os requerentes e as universidades. Antes da implementação da plataforma, eram as universidades quem realizavam a validação e reconhecimento por normativas próprias, o que causava divergências entre tempo para finalização do processo. A partir da plataforma o tempo de finalização do processo é de 180 dias, conforme previsto no art. 6 da normativa n.º 22/2016.

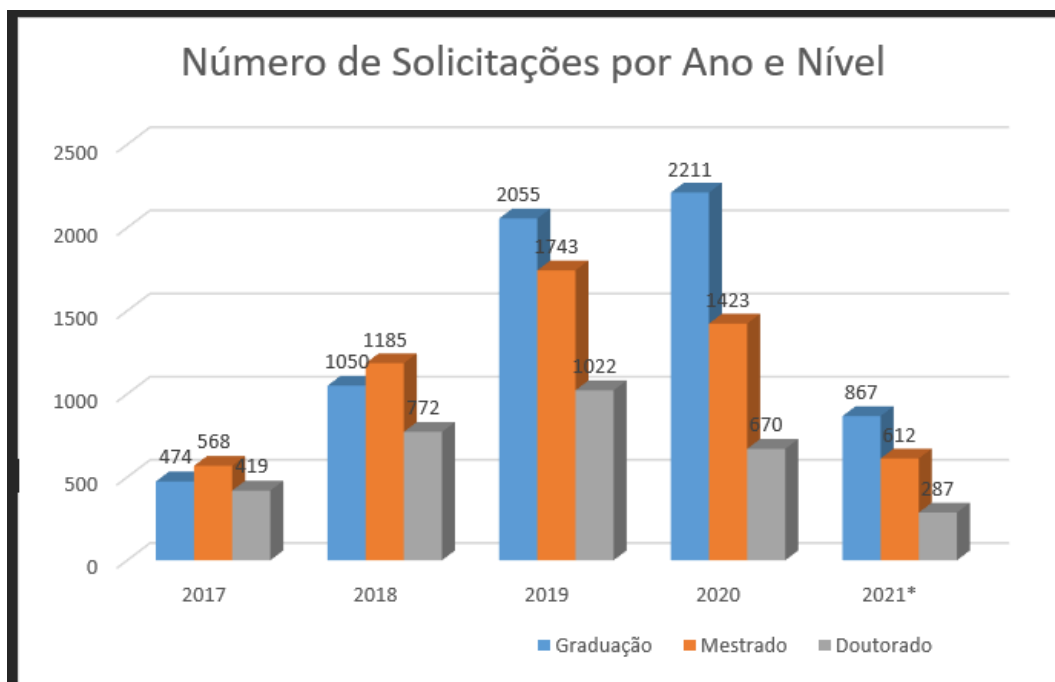
2 DADOS RELEVANTES SOBRE VALIDAÇÃO E RECONHECIMENTOS DE DIPLOMAS NO BRASIL

A validação e reconhecimento de diplomas é prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a qual menciona a atribuição das instituições de ensino superior sobre a validação de diplomas. Este tópico irá apresentar dados relativos aos processos de validação e reconhecimentos de diplomas estrangeiros, realizados através da Plataforma Carolina Bori. Os dados apresentados são relativos ao banco de dados disponibilizados no site da Plataforma no período de 2016 até 2021.

Em relação a revalidação, existem 107 Universidades Públicas aptas, entre federais, estaduais e municipais, a realizarem revalidação de diplomas estrangeiros. Desse total, 71 instituições aderiram ao processo de revalidação de diplomas na plataforma Carolina Bori. Já a validação de diplomas, são 203 Universidades aptas, entre públicas federais, estaduais, municipais e instituições privadas com e sem fins lucrativos. Desse total, 109 instituições aderiram ao processo de reconhecimento de diplomas na plataforma Carolina Bori (BRASIL, 2020). O que demonstra que a demanda para validação de diplomas estrangeiros é grande e quanto mais universidades aderentes à política nacional melhor seria a resposta aos requerentes pois ampliaria a linha de pesquisa e atuação a serem disponibilizadas para a validação.

Já quanto ao número de solicitações por nível de ensino, percebe-se que o ano de 2017 houveram 1.461 solicitações, sendo destas 474 de graduação, 568 de mestrado e 419 de doutorado. Em 2018, houveram 3.007 solicitações, sendo 1.050 de graduação, 1.185 de mestrado e 772 para doutorado. Em 2019, houveram 4.820 solicitações, sendo 2.055 para graduação, 1.743 para mestrado e 1.022 para doutorado. Em 2020, houveram 4.304 solicitações, sendo destas 2.211 para graduação, 1.423 para mestrado e 670 para doutorado. Nos quatro primeiros meses de 2021, já houveram 1.766 solicitações, sendo 867 de graduação, 612 de mestrado e 287 de doutorado, conforme o Gráfico 1 (BRASIL, 2020).

Gráfico 1: Número de solicitações por ano e nível



Fonte: Elaboração própria

O gráfico 1, demonstra as solicitações por níveis que foram realizadas pela Plataforma no período de 2016 até abril de 2021. Percebe-se que a maior procura em validação e reconhecimento se detêm no nível de graduação, e, que a procura pela Plataforma está em crescimento, principalmente a partir do ano de 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através deste texto foi possível perceber que, além da facilitação de processos, outros benefícios acontecem com a validação e reconhecimento de diplomas estrangeiros no Brasil. O atual cenário acerca da validação de diplomas, ocorre através do compilado de diversas normas estabelecidas entre leis, decretos e acordos internacionais firmados pelo Brasil que possibilitam a implementação da política de validação de diplomas estrangeiros. A validação de diplomas é uma demanda relevante que recai sobre o sistema de ensino brasileiro.

O objetivo do governo ao institucionalizar a validação de diplomas estrangeiros é buscar maior uniformização nos processos de validação para que as universidades tratem a revalidação e reconhecimento de forma equânime, a ideia é que a política nacional discuta os processos para que se instaure uma diretriz nacional. Além disso, é um tema relevante pois as pessoas que terão seus diplomas habilitados estarão trabalhando no país.

A política nacional instituída pela ferramenta da plataforma, possibilitou aos estudantes que buscassem a validação de seus diplomas com facilidade de acesso à universidade e conseqüentemente simplificar o processo de validação, permitindo a mediação entre universidade e requerente. Ademais, resta ressaltar a importância do fomento à investimento neste tipo de política, a fim de que, quanto mais universidades aderirem à Plataforma, maior será a capacidade de avaliação, rapidez, gestão e fluxo dos processos de validação e reconhecimento de diplomas estrangeiros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em 15 dez. 2020.

_____. Ministério da Educação - MEC. Conselho Nacional de Educação - CNE. **Resolução nº 3, de 22 de junho de 2016**. Dispõe sobre normas referentes à revalidação de diplomas de cursos de graduação e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=44661-rces003-16-pdf&category_slug=junho-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em 10 jan. 2021.

_____. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de

Nível Superior - CAPES. **Portaria normativa nº 22, de 13 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre normas e procedimentos gerais de tramitação de processos de solicitação de revalidação de diplomas de graduação estrangeiros e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Disponível em <https://capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/14122016-portaria-normativa-n-22-de-13-de-dezembro-de-016.pdf>. Acesso em 13 jan.2021.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima.; LINS, Maria Antonieta Del Tedesco. **Educação superior e complexidade: integração entre disciplinas no campo das Relações Internacionais.** Educação Superior e complexidade. Cadernos de pesquisa, São Paulo, v. 44, n.º 151, p.104/131, jan./mar. 2014. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/198053142780>. Acesso em 14 jan. 2021.

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: PROGRAMAS DE INTEGRAÇÃO TECNOLÓGICA NA REDE PÚBLICA

Jayne Cristina Franco de Aquino⁷¹
Luís Miguel Dias Caetano⁷²

RESUMO: No decorrer das últimas décadas, as discussões em âmbito educacional e científico, em sua maioria, versam tanto sobre a integração pedagógica das tecnologias no cotidiano escolar como sobre a implementação de políticas públicas que visem fomentar o acesso a recursos midiáticos e digitais, conexão em rede, aquisição de recursos tecnológicos, assim como de uma adequada formação docente que contemple o uso técnico e pedagógico das tecnologias. Nessa proposição, esse estudo investigativo tem como objetivo conhecer os processos de implementação de programas e incentivos nacionais voltados à integração tecnológica nas escolas públicas. Metodologicamente, nos subsidiaram na pesquisa bibliográfica, com recolha de dados em portais de periódicos. Dessa forma, em seu contexto, aborda aspectos inerentes à integração tecnológica nas escolas públicas e às iniciativas do Governo Federal para viabilizar essa inserção, materializadas por meio de políticas públicas educacionais decorridas no período entre 1984 e 2022. Em conclusão, destacamos que, embora muitos investimentos tenham sido despendidos ao setor público por meio de políticas públicas, muito ainda precisa ser feito, mormente, no que concerne à implementação de ações que viabilizem o uso pedagógico das tecnologias associadas ao ensino.

Palavras- Chave: Políticas Públicas; Programas e Projetos Nacionais; Integração Tecnológica.

INTRODUÇÃO

No decorrer das últimas décadas, as discussões emergentes no contexto educacional e científico em muito se assentam na utilização das tecnologias no espaço escolar, notadamente na rede pública de ensino, dadas as fragilidades no que corresponde à formação de professores para o uso pedagógico das tecnologias e infraestrutura inadequada à integração tecnológica. Tais questões evidenciam a necessidade de investimentos em políticas de inclusão digital que considerem não apenas o acesso físico a artefatos digitais, conexão em rede e aquisição de equipamentos, mas que versem, sobretudo, sobre capacitação docente, disponibilização e criação de novos conteúdos educativos.

Nesse sentido, torna-se preponderante não apenas ressaltar a importância da materialização de políticas públicas que fomentem a utilização pedagógica das

⁷¹ Mestra em Ensino pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN/CAPF/PPGE-RN. E-mail: jayneaquino@alu.uern.br

⁷² Doutor em Educação. Professor da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB/CE. E-mail: prof.migdias@gmail.com

tecnologias no cotidiano escolar, como também destacar as inúmeras iniciativas de inserção tecnológica decorridas ao longo dos últimos anos e que visaram, em suas proposições, possibilitar o uso dos recursos midiáticos e digitais. A esse respeito, convém ponderar tanto os formatos quanto os aspectos positivos e negativos dos projetos e programas nacionais vigentes ou desativados, considerando seus impactos no percurso formativo dos professores e, por conseguinte, no processo de integração tecnológica.

Frente a esse contexto, conhecer os processos de implantação de programas e incentivos nacionais voltados à integração tecnológica nas escolas públicas constituiu-se como o cerne da nossa investigação, que apresenta, em linha sequencial de tempo, as políticas públicas educacionais decorridas no período compreendido entre 1984 e 2022. Os dados obtidos, através da pesquisa bibliográfica realizada nos portais de periódicos com critérios de seleção, inclusão e exclusão preestabelecidos, descrevem, de forma sucinta, as principais características de cada projeto/programa, como modo de compreendermos os investimentos no setor educacional no que se refere à inclusão digital. Por fim, as considerações finais, que esboçam aspectos importantes da discussão, nomeadamente, quanto à avaliação do impacto das políticas públicas para integração das tecnologias na rede de ensino público.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO DIGITAL

Em consonância com as Diretrizes para uma Política Nacional de Inovação e Tecnologia Educacional 2017-2021 (CONSED, 2016), ao longo dos anos, acompanhamos uma crescente evolução no mundo tecnológico, com impactos percebidos nas relações pessoais, sociais, econômicas e educacionais. Em decorrência, somos impelidos a nos adaptar às transformações da era digital e do conhecimento, assim como reorganizar a estrutura do ensino de forma a abranger, no contexto escolar, as ferramentas advindas do meio midiático.

Desse modo, a inclusão da tecnologia sugere mudanças inovadoras na educação, que perpassam, de forma incisiva, pela promoção de políticas públicas que viabilizem o acesso às tecnologias no âmbito escolar, no que concerne à aquisição de equipamentos, adequação de infraestrutura, formação docente e reestruturação dos currículos de ensino, aspectos esses considerados deficitários,

assim como observam Gonçalves (2017), Pedró (2016) e Caetano (2015). Nesse contexto, com base nos apontamentos de Guerra e Morais (2017), tomaremos como concepção que o conjunto de políticas públicas, resultantes de programas educacionais para implantar as tecnologias, dizem respeito às decisões do governo, com ações voltadas ao melhoramento do processo de ensino e aprendizagem.

Em consonância com Hanauer e Abegg (2017), é saliente ponderar a existência, ao longo de um período, de diferentes ações como incentivo à integração das tecnologias nas escolas, as quais apresentam a possibilidade de ascender mudanças nas práticas pedagógicas, se devidamente compreendidas e desenvolvidas. Para Medeiros e Magalhães Júnior (2018), a implementação de políticas públicas fomentou a admissão da informática na educação, promovendo a inclusão digital e social, expressas em programas, projetos e ações, com o intuito de erradicar as desigualdades sociais e inserir as TDIC no cotidiano das Instituições de Ensino.

Nessa perspectiva, é preponderante retomarmos as primeiras iniciativas de inserção de tecnologias no âmbito educacional, e que foram propulsoras para a efetivação de diversos programas ao longo de décadas. Em vista disso, Santos e Hoepers (2014) apontam, em 1979, a iniciativa da Secretaria Especial de Informática (SEI), quando apresentou sugestões nas áreas da educação, agricultura, saúde e indústrias, com intuito de realizar melhorias nos recursos computacionais existentes, a serem utilizadas nas diversas esferas.

No início da década de 80, foi realizado em Brasília o I Seminário de Informática na Educação, organizado pela SEI, MEC e Conselho Nacional de Pesquisa (CNPQ), tendo como foco de discussão atividades da informática educativa centradas nos valores culturais, sociopolíticos e pedagógicos (TAJRA, 2019; SANTOS; HOEPERS, 2014; MORAES, 2014). Todavia, em conformidade com Moraes (2014), o ingresso do Brasil na era digital teve seu marco em 1984, com a criação e divulgação do projeto Educom – Educação com Computadores.

Nesse contexto, o Brasil vivenciou, ao longo das décadas seguintes, diversas iniciativas com o objetivo de implantar programas e projetos no âmbito educacional, voltados à aquisição de recursos midiáticos e digitais que viabilizassem o acesso de alunos e professores em sala de aula/laboratório de informática, como também em nível de Educação à Distância (EAD) para formação docente. Nesse ínterim, foi

notável a disponibilização de recursos pedagógicos em canais digitais, com conteúdos direcionados a alunos e professores.

Ante o exposto, apresentaremos, em uma linha sequencial de lançamento e execução, as principais ações dos programas e projetos nacionais que, em sua maioria, foram gradativamente substituídos em decorrência de novas demandas sociais e do processo de modernização tecnológica.

Projeto EDUCOM

Com respaldo nas Diretrizes para uma Política Nacional de Inovação e Tecnologia Educacional 2017-2021 (CONSED, 2016), o Projeto EDUCOM, lançado em 1984, resultado das discussões dos Seminários Nacionais de Informática I e II, realizados no Brasil, pode ser considerado a primeira política nacional de tecnologia na educação. Em sua implantação, foram utilizados como experimento cinco centros, denominados piloto⁷³, compostos por universidades públicas que aderiram ao empenho governamental e passaram a ser responsáveis pela pesquisa e disseminação do uso dos computadores no processo educativo.

Em conformidade com Santos e Hoepers (2014), logo após as experiências nas instituições de ensino superior, os estudos gradativamente envolveram Estados e Municípios brasileiros. Para Valente (1997), pode-se considerar que a base do Projeto EDUCOM foi a efetivação de experiências concretas nas escolas públicas, assim como na diversidade de abordagens pedagógicas, como desenvolvimento de *software* educativo e utilização de computador como elemento para resolução de problemas.

É importante ressaltar que, embora a formação de professores do 1º e do 2º grau para uso da informática na educação tenha sido parte das metas no trabalho realizado pelos centros do EDUCOM, os resultados obtidos não foram os esperados no correspondente à sensibilização e às alterações no sistema educativo em sua totalidade (VALENTE, 1997).

Projeto FORMAR

⁷³ Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

Em 1987, próximo à criação dos CIE, o Brasil implantou, no âmbito da informática educativa, o Projeto FORMAR. Desenvolvido pela Unicamp, tinha como conjectura preparar os docentes para a utilização de *softwares* e *hardware*, como proposta de dinamização metodológica (MORAES, 2014). Desse modo, seguindo a linha do Projeto EDUCOM, o foco do FORMAR centrava-se na capacitação dos recursos humanos (docentes), sendo os CIED responsáveis pela implantação de Centros de Informática e Educação (TAJRA, 2019).

Conforme Tajra (2019), a partir de ações emergentes em 1987, é elaborada a Política de Informática na Educação para o biênio 1987/1989, e estimulada a produção de *softwares* educativos. Nessa proposição, no período de junho a agosto de 1987, consolida-se o primeiro curso do FORMAR, referente à especialização na área da informática (FORMAR I), com sede na Unicamp, realizado por pesquisadores vinculados ao Projeto EDUCOM. Posteriormente, em 1989, é ministrado o segundo curso, denominado FORMAR II, que, embora apresentasse estrutura semelhante ao primeiro curso ofertado, ambos tinham diferenças quanto aos objetivos expostos em seus programas (VALENTE, 1997). Em 1993, a Escola Técnica de Goiânia oferece o curso FORMAR III aos profissionais vinculados ao magistério e, em 1993, a Escola Técnica Federal de Aracaju consolida o FORMAR IV.

Projeto PRONINFE

De acordo com a Portaria nº 549 de 13/10/1994, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 17/10/1989, é instituído, no âmbito da Secretaria Geral, o Programa Nacional de Informática Educativa – PRONINFE, considerando, para tanto, o potencial do computador como instrumento de renovação e de aumento de oportunidades educacionais, assim como a necessidade de incentivar o desenvolvimento da tecnologia de informática como auxiliar no processo educativo. É preponderante ressaltar que o progresso no setor da informática contribuiu de forma significativa para a instituição do referido Programa (BRASIL, 1994).

Em sua proposta de formação, o PRONINFE tinha como objetivo, prioritariamente, incentivar a capacitação contínua e permanente de professores, técnicos e pesquisadores na área da tecnologia de informática educativa, em todos os níveis e modalidades de ensino, reconhecendo, dessa forma, seu valor como

instrumento capaz de subsidiar e estimular ações pedagógicas (BRASIL, 1994). Para Moraes (2014), a execução do programa ganhou maior visibilidade após a integração ao PLANIN⁷⁴ (Plano Nacional de Informática e Automação do Ministério de Ciência e Tecnologia), o que gerou a possibilidade de investimentos financeiros para a obtenção de recursos estruturais.

Projeto ProInfo e ProInfo Integrado

Com respaldo em Guerra e Morais (2017), o Ministério da Educação, através da Portaria nº 522 de 09/04/1997, cria o Programa Nacional de Informática na Educação – ProInfo, tendo como proposição promover a instalação de laboratórios de informática nas escolas públicas de ensino médio. O objetivo do Programa consistia na implantação de suas ações em todos os estados brasileiros, assim como a distribuição de computadores às instituições de ensino, em quantidade proporcional aos critérios estabelecidos pela SEED/MEC, em conjunto com as Secretarias Estaduais da Educação – SEE (TAJRA, 2019).

Em 2007, como decorrência da expansão tecnológica, o Programa passou por atualizações ocasionadas pelo Decreto nº 6.300 de 12/12/2007, que suscitou a elaboração de um plano de reconfiguração do ProInfo. Em sua estrutura, foram ampliadas tanto a sua nomenclatura, passando a constituir-se Programa Nacional de Tecnologia Educacional – ProInfo Integrado, quanto a abrangência pedagógica, com proposta de uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de Educação Básica (GUERRA; MORAIS, 2017).

Projeto UCA/PROUCA

De acordo com Echalar e Peixoto (2017), em 2005, o governo federal lança mais um programa de inclusão digital no âmbito escolar, denominado “Projeto Um Computador por Aluno” (Projeto UCA), inspirado pelas ideias do programa da *One Laptop Child* (OLPC), que utiliza a metodologia 1:1, significando um computador por criança. Criado através do Decreto nº 6.300 de 12/12/2007, o Projeto UCA, financiado com recursos advindos do ProInfo Integrado, reúne ações que se inserem no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e no Programa Nacional de Tecnologia Educacional - ProInfo (ECHALAR; PEIXOTO, 2017).

⁷⁴ PLANIN – responsável por implantar núcleos de informática em educação junto às universidades, Secretarias de Educação e escolas técnicas, no intuito de criar espaços informatizados para atender a clientela do 1º ao 3º grau, educação especial e ensino técnico (BRASIL, 1994).

Em fase posterior, conforme assevera Gonçalves (2016), o Projeto foi expandido para 300 escolas públicas do País, com o encaminhamento de 150 mil *laptops* e oferta de capacitação para os docentes por meio do e-ProInfo. A partir dessa fase, que contou com um maior contingente de escolas atendidas, emerge o PROUCA, com o intento de proporcionar formação docente para a integração curricular das TDIC, haja vista a necessidade de acompanhar o desenvolvimento tecnológico, tão difundido no Brasil (GONÇALVES, 2017).

Programa PBLE

O Programa Banda Larga nas Escolas – PBLE, lançado pelo Governo Federal em 4 de abril de 2008, através do Decreto nº 6.424, altera em seu contexto o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público (PGMU). Essa política de inclusão digital objetivava conectar as escolas públicas da zona urbana à internet – rede mundial de computadores –, intermediadas por tecnologias que propiciem qualidade, velocidade e serviços associados à dinâmica educacional, através de uma ação conjunta entre o MEC, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), o Ministério do Planejamento (MPOG) e as Secretarias de Educação Estaduais e Municipais (HANAUER; ABEGG, 2017).

Os esforços nesse sentido decorriam do atendimento das escolas públicas em nível fundamental e médio, participantes de alguns programas federais como o E-tec Brasil⁷⁵, além de instituições públicas com ações voltadas à formação docente, a saber: Polos Universidade Aberta do Brasil, Núcleo de Tecnologia Estadual – NTE e Núcleo de Tecnologia Municipal – NTM. Todavia, essa ação não foi avaliada como ação de fácil execução, uma vez que a existência de infraestrutura das empresas de telecomunicação responsáveis pelo serviço de banda larga estava restrita a poucos municípios (LIMA; LIMA; SACHSIDA, 2018).

Programa Educação Conectada

⁷⁵ Criada em 2011 pelo Ministério da Educação, via Decreto nº 7.589, substituiu o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil. Sua finalidade consiste em prover a educação profissional e tecnológica na modalidade EAD, ampliando a democratização e o acesso à educação profissional pública e gratuita. (PORTAL MEC, Acesso em: 21 abril 2020).

O Programa de Inovação Tecnológica Educação Conectada foi instituído em 23 de novembro de 2017, através do Decreto nº 9.024, constituindo-se como a mais recente política pública no que concerne a iniciativas governamentais voltadas para a inclusão de tecnologias digitais no setor educacional. Em sua proposição, é possível identificar duas vertentes, as quais decorrem da garantia de uma infraestrutura adequada para a expansão do acesso à internet, e da inserção das tecnologias no cotidiano escolar (HEINSFELD; PICHETOLA, 2019).

Nesse sentido, conforme Heinsfeld e Pichetola (2019), a política expressa em suas diretrizes versa sobre a universalização e acesso à internet de alta velocidade nas escolas públicas⁷⁶, a formação de professores com foco em práticas pedagógicas inovadoras, mediadas por novas tecnologias e o uso de conteúdos educacionais digitais em sala de aula. Com relação à visão política, o programa de inovação Educação Conectada propõe ações articuladas com as metas do Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado pela Lei nº 13.005/2014 para o decênio de 2014-2024.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma evidente, ao longo de décadas, muitas foram as iniciativas para a integração tecnológica no âmbito das escolas públicas, materializadas na institucionalização de projetos e programas nacionais voltados em sua totalidade à formação docente (exceto PBLE), com ações também descritas ao nível da aquisição de equipamentos tecnológicos, recursos para acesso à internet e produção de ferramentas educacionais. Todavia, algumas reflexões emergem nesse campo, sobretudo, no que concerne à formação docente, dadas as discrepâncias percebidas no tocante ao quantitativo de cursos ofertados, contraposto a um público de professores com formação ainda deficitária na área tecnológica.

Esse fato impele a ponderar tanto os aspectos positivos quanto negativos dos projetos e programas ofertados desde 1984 até os dias atuais, com a vigência do programa Educação Conectada. De forma salutar, as proposições que versavam sobre a capacitação de professores nas diferentes localidades do país, para atuarem com tecnologias associadas ao ensino, demarcaram a intencionalidade do Governo

⁷⁶ Universalizar o acesso das escolas a ferramentas e plataformas digitais até 2024 e, até 2018, acesso à banda larga de qualidade a, em média, 22.400 escolas públicas.

Federal em incentivar e viabilizar a integração tecnológica nas escolas públicas de todo o país. Todavia, a desarticulação dos programas com o contexto educacional ocasionou o envio de artefatos às escolas sem infraestrutura adequada às suas instalações, resultando, em alguns casos, na inatividade dos equipamentos

Frente a esse contexto, à proporção que ressaltamos a existência de ações que visam o uso das tecnologias no ensino, também destacamos a necessidade, ainda, presente de programas/projetos que ensejem a aquisição de equipamentos e de formação docente para o uso pedagógico das tecnologias. A esse respeito, torna-se preponderante mencionar a iminência de investimentos em processos formativos que contemplem os diferentes níveis de ensino.

Destarte, assim como discorreu Pedró (2016), o uso de TDIC associa-se, de forma direta, aos programas e reformas educativas desde os níveis básicos até o ensino superior. O grande desafio, portanto, incidirá na efetivação de ações que considerem as necessidades educacionais suscitadas no século XXI.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. **Programa Nacional de Informática Educativa/MEC/SEMTEC**. Brasília: PRONINFE, 1994.

CAETANO, Luís Miguel Dias. Tecnologia e Educação: Quais os desafios? **Educação**, Universidade Federal de Santa Maria, v. 40, n. 2, p. 295-309, 2015.

CONSED. Ministério da Educação e do Desporto. **Diretrizes para uma Política Nacional de Inovação e Tecnologia Educacional 2017-2021**. Brasília: DF, p. 1-31, 2016

ECHALAR, Adda Daniela Lima Figueiredo; PEIXOTO, Joana. Programa um computador por aluno: o acesso às tecnologias digitais como estratégia para a redução das desigualdades sociais. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 95, p. 393-413, abr./jun., 2017.

GONÇALVES, Lina Maria. **Tecnologias e educação**: inovações curriculares na concepção docente. Curitiba: Appris, 2017.

GUERRA, Lenin Cavalcanti Brito; MORAIS, Maquézia Emília. A Implementação de Política Pública Educacional: um estudo do Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo) na formação docente em Caraúbas-RR. **Holos**, Rio Grande do Norte, v. 2, p. 301-316, 2017.

HANAUER, Mareclo José; ABEGG, Ilse. Políticas públicas e programas de incentivo à integração de tecnologias no ensino. **Políticas educacionais**, v. 11, n. 16, p. 1-18, 2017.

HEINSFELD, Bruna Damiana; PISCHETOLA, Magda. O discurso sobre tecnologias nas políticas públicas em educação. **Educação e pesquisa**, São Paulo, v. 45, p. 1-18, 2019.

LIMA, Alex Felipe Rodrigues; LIMA, Helena Karla Barbosa de; SACHSIDA, Adolfo. **Avaliando o impacto do programa banda larga nas escolas sobre a qualidade educacional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

MEDEIROS, Fabiana Cristiane de; MAGALHÃES JÚNIOR, Antonio Germano. Políticas públicas de inclusão digital: projeto um computador por aluno no Ceará. **Conhecer**, Ceará, v. 8, n. 21, p. 151-169, 2018.

MORAES, Mariza Silva de. Tecnologias digitais e informática educativa: ponderações históricas e teóricas. **Revista EaD & Tecnologias Digitais na Educação**, Dourados, v. 2, n. 3, p. 819, 2014.

PEDRÓ, Francesc. **A Tecnologia e as transformações da educação**. Fundação Santillana, 2016.

SANTOS, A. M. C.; HOEPERS, I. S. As políticas de incentivo ao uso das tecnologias no âmbito da educação básica brasileira: o acesso às tecnologias da informação, programas governamentais, comunicação e transmissão de conhecimento. *In*: Feira

de Iniciação Científica e de Extensão Do Instituto Federal Catarinense. 5., 2014, Camboriú. **Anais** [...] Camboriú: IFC, 2014.

TAJRA, Sanmya Feitosa. **Informática na educação: o uso de tecnologias digitais na aplicação das metodologias ativas**. 10 ed. São Paulo: Érica, 2019.

VALENTE, José Armando; ALMEIDA, Fernando José de. Visão analítica da informática na educação no Brasil. **Revista Brasileira de Informática na Educação**, v. 1, p. 1-28, 1997.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO HÍBRIDA DURANTE A PANDEMIA COVID 19

Sabrina Klose Nadalon⁷⁷
Andréia Klose Nadalon⁷⁸

Resumo: No ano de 2020, durante a pandemia de Covid-19 muitas mudanças ocorreram na sociedade mundial o que demandou políticas públicas de combate ao vírus e manutenção das atividades essenciais, como a educação escolar. Nesse contexto, percebeu-se a necessidade de desenvolver um estudo com objetivo de analisar como foi a implementação das políticas públicas educacionais durante o ensino híbrido na prática da Rede Estadual de Ensino no Rio Grande do Sul, buscando conhecer as principais políticas públicas implementadas, verificar a percepção dos docentes durante esse e, discutir as oportunidades e dificuldades dessa implementação. Para o alcance desses objetivos, utilizou-se como metodologia uma pesquisa aplicada, onde foram coletadas informações por meio de pesquisa bibliográfica e levantamento com amostra de professores da Rede Estadual de Educação do Rio Grande do Sul. Entendeu-se a partir disto, que as principais dificuldades foram a falta de políticas de valorização e qualificação continuada, bem como a disponibilização de estruturas e recursos favoráveis ao êxito do processo ensino-aprendizagem com tecnologias, porém também vislumbrou-se oportunidades como o uso de novas ferramentas, interatividade, conexão que podem proporcionar um ambiente melhor, mais fontes de pesquisas e formas diferenciadas da aplicação e prática de ensino- aprendizagem.

Palavras-Chave: Políticas públicas educacionais; Pandemia Covid 19; Trabalho docentes.

INTRODUÇÃO

O ano de 2020 iniciou com o surgimento da pandemia do Covid 19 em todo mundo o que tornou necessário o isolamento social e a necessidade de manter as escolas fechadas, demandando então, a formulação de políticas públicas educacionais que garantissem a escolarização para além do espaço escolar. Logo, o governo do Estado do Rio Grande do Sul propôs a educação híbrida e o ensino remoto.

Nesse momento de transformações e incertezas, professores e alunos precisaram se adaptar e implementar no processo de ensino-aprendizagem as

⁷⁷Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, Campus São Borja – RS, Brasil. Professora da Rede Pública Estadual do Rio Grande do Sul e de Instituição Superior da Rede Privada. E-mail: sabrinaknadalon@hotmail.com

⁷⁸ Pós Graduada em Educação Matemática, pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI, Campus Santiago -RS, Brasil. Professora da Rede Pública Estadual do Rio Grande do Sul. E-mail: andreianadalon@bol.com.br

políticas públicas educacionais implantadas pelo Estado do Rio Grande do Sul em 2020 durante a Pandemia Covid 19.

Desta forma, torna-se importante, saber como foi essa implementação, o que motivou ao estabelecimento do objetivo geral da presente pesquisa de analisar a implementação das políticas públicas educacionais durante o ensino híbrido em 2020, na práxis da Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul. Ademais, investigou-se de forma específica, conhecer essas políticas, verificar a percepção dos docentes e, discutir as oportunidades e dificuldades da implementação buscando assimilar esse novo formato de ensino e, como docentes da rede pública estadual utilizar as experiências positivas para melhorar continuamente a práxis. Por conseguinte, realizou-se pesquisa bibliográfica sobre o tema, incluindo análise do documento orientador pelo Estado no ano de 2020, realização de levantamento por meio de questionário eletrônico aplicado com 41 docentes da rede pública estadual de uma escola do interior do Estado do Rio Grande do Sul no mês de dezembro de 2020.

Analisar políticas públicas educacionais constitui, portanto, um processo que engloba um olhar esclarecedor sobre as ações do Estado como forma de empreender ações para uma efetiva educação de qualidade.

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E O ENSINO HÍBRIDO DURANTE PANDEMIA COVID 19

Em se tratando de políticas públicas é sempre válido esclarecer seu conceito com o objetivo de conhecer o processo e seus resultados. Nesse sentido, (SOUZA, 2006, p.26) define política pública como: “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Assim, política pública pode ser entendida como atividades, projetos, programas e ações, desenvolvidas pelo governo para orientar e manter o equilíbrio social com base nas demandas e necessidades dos cidadãos bem como para a concretização do papel do Estado como mantenedor dos direitos sociais.

À vista disto, (OLIVEIRA, 2010) expõe que políticas públicas educacionais são as ações do governo relativas à educação. O autor explica que a educação envolve desenvolvimento integral de maneira abrangente, muito além da escolarização.

Sendo assim, explica que conceitua políticas públicas educacionais, como as ações do governo relacionadas à educação escolar. “Políticas públicas educacionais dizem respeito às decisões do governo que têm incidência no ambiente escolar enquanto ambiente de ensino-aprendizagem” (OLIVEIRA, 2010, p. 96).

Portanto, o governo como responsável pelas decisões e implementação de políticas públicas educacionais, na busca por atender as demandas do cidadão, no momento da pandemia COVID 19, buscando seguir os protocolos mundiais para o isolamento social e combate a disseminação do vírus, elaborou e determinou a implementação de diferentes estratégias no âmbito escolar procurando garantir a educação escolar, ou seja, implementou políticas públicas para o processo de ensino-aprendizagem.

De acordo com o documento orientador para rede pública estadual de educação do Rio Grande Do Sul para o modelo híbrido de ensino, (SE- RS, 2020) o ensino híbrido caracteriza-se pela utilização de metodologias de ensino aprendizagem tanto de maneira presencial, como digital. O mesmo documento, salienta que “[...] durante a vigência das restrições de convívio físico, as atividades escolares serão mantidas de forma remota[...], [...]síncronas⁷⁹ ou assíncronas⁸⁰”(SE-RS, 2020, p.12).

Conforme o documento orientador (SE- RS, 2020, p.12-13) as políticas públicas educacionais implantadas nesse período, envolveram a orientação para a manutenção da práxis pedagógica por meio de Ambiente virtual de aprendizagem- sala de aula virtual; Material Digitalizado- disponibilidade do material em formato digital; Disponibilidade de acesso mediado pela escola- possibilidade dos estudantes de acesso ao ambiente virtual de aprendizagem (*Google Sala de Aula*) por meio dos dispositivos eletrônicos da escola e/ou entrega de atividades físicas; Matrizes de Referência para o Modelo Híbrido de Ensino- referência aos caminhos da aprendizagem para cada ano escolar em termos de conhecimentos e habilidades a serem desenvolvidas e. Adequação do calendário escolar - garantia da realização de

⁷⁹ O processo de comunicação acontece em tempo real, ou seja, um processo de comunicação ou informação é percebido ou notado no exato momento em que acontece. As interações ocorrem em horário comum, previamente agendado. (RS, 2020, p.8)

⁸⁰ O processo de comunicação ou informação não é percebido ou notado no exato momento em que acontece. A interação acontece a qualquer tempo. São as atividades realizadas pelos estudantes em horário individualmente definido, com prazo de entrega/devolutiva estipulado pelo professor ou pela professora. (RS, 2020, p.8)

atividades escolares para fins de atendimento dos objetivos de aprendizagem previstos nos currículos da educação básica.

Ainda, neste período outras políticas públicas educacionais foram implementadas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul (EDUCAÇÃO RS, 2020) entre elas:

a) internet patrocinada, plano especial de internet para ser utilizado exclusivamente para conteúdos educacionais, permitindo acesso à plataforma Google Sala de Aula e diversos recursos multimídia, como vídeos, áudios, textos e webconferência;

b) letramento digital, através de capacitações para utilização da plataforma Google Sala de Aula e das ferramentas do Google for Education com os professores da Rede Estadual de Ensino A capacitação visa fornecer aos professores o conhecimento e a preparação de aulas no formato não presencial.

c) entrega de Chromebooks para professores regentes de classe e coordenadores pedagógicos com objetivo de ajudar professores no cumprimento da sua missão de educar, melhorar o acesso ao ambiente digital e, com isso, ajudar na execução do modelo híbrido de ensino.

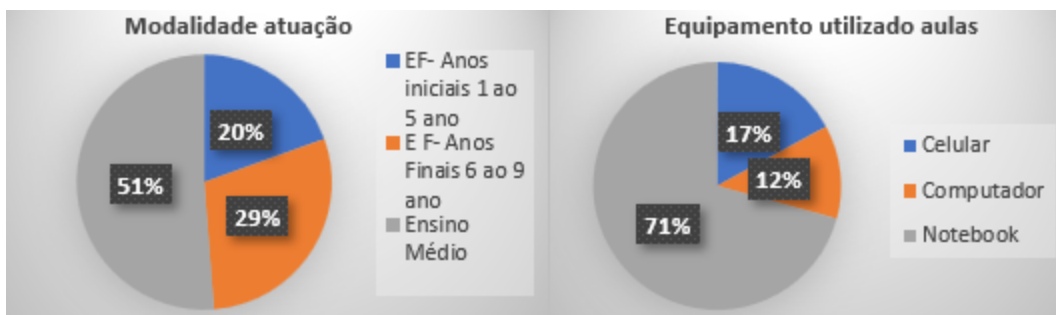
À vista disso, percebe-se que as políticas públicas educacionais implementadas nesse período caracterizaram-se como ações de orientação, programas e medidas para resolver os problemas para o enfrentamento de um momento de excepcionalidade, Covid 19, e, garantir o direito de escolarização dos cidadãos.

PERCEPÇÕES DOCENTES NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENSINO HÍBRIDO

Ao buscar conhecer as percepções dos docentes quanto ao processo de implementação da educação híbrida, aulas remotas, na Rede Estadual do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2020, realizou-se pesquisa com 41 docentes de uma escola estadual do interior do Estado, através de aplicação de questionário estruturado com 07 questões no mês de dezembro de 2020 por meio de formulário eletrônico, *google forms*, para que fosse possível verificar como foi o processo, quais as principais dificuldades e, quais oportunidades esse formato trouxe à práxis de ensino aprendizagem.

Primeiramente buscou-se conhecer a modalidade de ensino nas quais os docentes atuavam, e quais equipamentos foram utilizados para as atividades remotas como pode ser observado na figura 1.

Figura 1- Modalidade de atuação e equipamentos utilizados

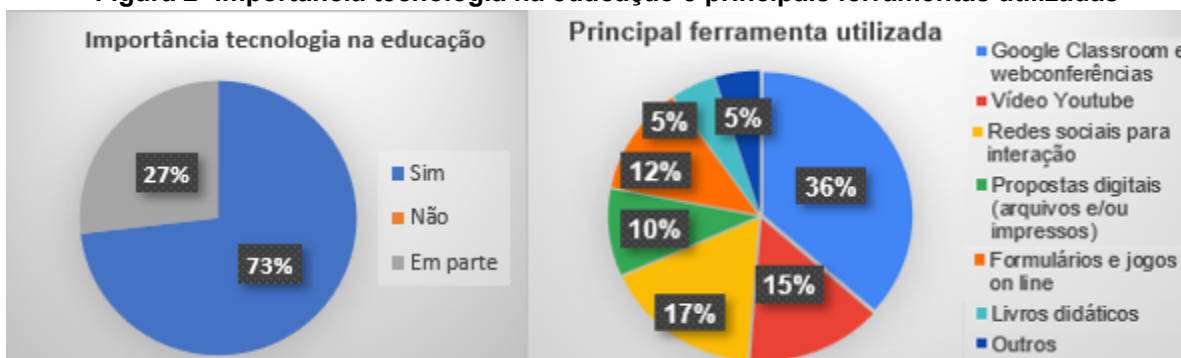


Fonte: Pesquisadoras (2020)

Ao analisar a figura 1 pode-se notar, que a maioria dos docentes atua no Ensino Médio e, a maioria, 71% dos educadores usou seus notebooks pessoais para elaborar e ministrar aulas durante o ano de 2020.

Ao serem questionados sobre a importância do uso das tecnologias digitais na educação e quais as principais ferramentas utilizadas no trabalho docente, a figura 2, demonstra.

Figura 2- Importância tecnologia na educação e principais ferramentas utilizadas



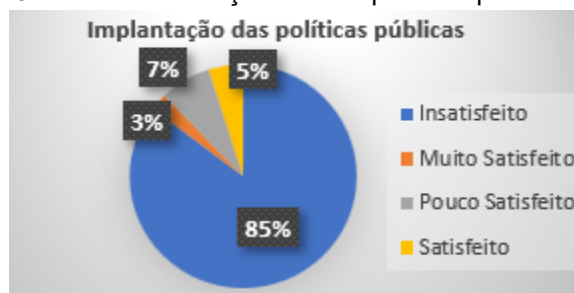
Fonte: Pesquisadoras (2020)

A figura 2, mostra que os professores afirmam ser importante, 73%, utilizar as tecnologias na educação. Nenhum educador afirmou que a tecnologia não é importante para o processo de ensino aprendizagem. Sobre as ferramentas utilizadas durante a práxis de ensino remoto observa-se que diversas foram utilizadas, desde *webconferências*, vídeos do *Youtube*, redes sociais com mensagens e áudios, materiais por arquivos ou impressos, *Google Classroom*,

formulários e jogos *on line*, atividades em livros didáticos e ainda, conforme observado, a alternativa outros. Apareceu como maioria das respostas, utilização de *Google Classroom* e *webconferências*.

Quando questionados sobre seu nível de satisfação com as políticas públicas educacionais implantadas a figura 3, expõe:

Figura 3- Nível de satisfação com as políticas públicas



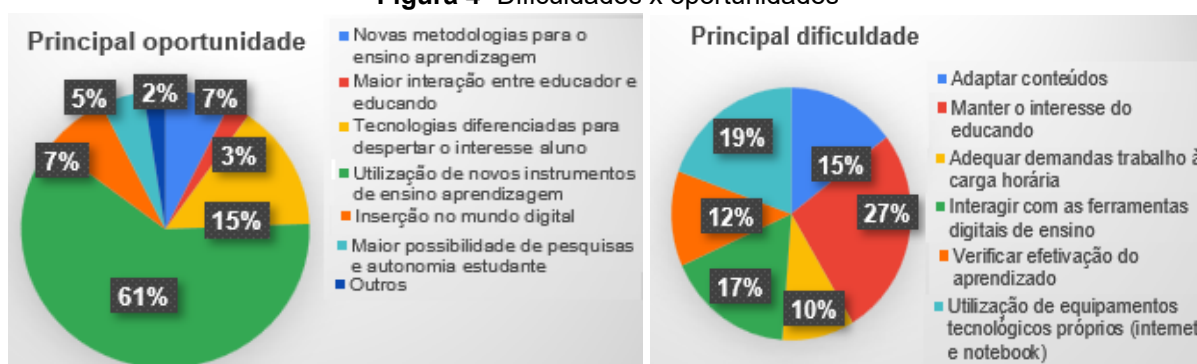
Fonte: Pesquisadoras (2020)

É possível observar 85% dos docentes sentiu-se insatisfeito, 7% pouco satisfeito, 5% satisfeito e apenas 3% muito satisfeitos.

Em continuidade, solicitou-se a justificativa do nível de satisfação dos docentes onde os professores insatisfeitos e pouco satisfeitos, a maioria, 92% justificaram que foram ações impostas, que demandou uma sobrecarga de trabalho para que fosse possível atender as diferentes realidades dos educandos e, que as ações de letramento digital para docentes excediam muito sua carga horária de trabalho bem como a dificuldade em adaptar materiais para o digital e seguir as matrizes curriculares de referência. Também relataram a dificuldade de motivar os estudantes a participarem das atividades síncronas e/ou concluírem as atividades assíncronas propostas. Já, os professores satisfeitos e, muito satisfeitos 8%, expuseram como justificativa a facilidade de lidar com as tecnologias bem como poder trabalhar em home-office e interagir de forma diferente com os educandos.

Ao questionar sobre principais dificuldades e oportunidades na práxis pedagógica durante o ensino remoto, a figura 4 exhibe as respostas das duas perguntas, oportunidades e dificuldades:

Figura 4- Dificuldades x oportunidades



Fonte: Pesquisadoras (2020)

Verifica-se na figura 4, que a principal dificuldade foi manter o interesse do educando, 27%, e em contrapartida a principal oportunidade, 61%, utilizar novos instrumentos de ensino aprendizagem. Logo, apreende-se que apesar das dificuldades de manter o interesse dos educandos, a possibilidade de usar ferramentas tecnológicas pode tornar-se uma forma de (re)invenção do fazer docente.

OPORTUNIDADES E DIFICULDADES NA PRÁXIS PEDAGÓGICA DURANTE A PANDEMIA COVID 19

Ao analisar as principais políticas públicas educacionais propostas durante o ensino híbrido, remoto, no Estado do Rio Grande do Sul em 2020, e a percepção dos docentes sobre essa prática percebe-se de uma forma geral que o fechamento das escolas e os esforços para mitigar a disseminação do Covid 19, impôs não só aos docentes, mas aos educandos e governo inúmeros desafios na busca por adequar políticas públicas educacionais de ensino remoto para manter a escolarização em funcionamento.

Foi possível perceber que essas políticas públicas educacionais foram implementadas de cima para baixo, sem levar em conta a infraestrutura disponível e a familiaridade dos usuários com as tecnologias e o ensino a distância, onde as principais dificuldades consistiram em adaptar conteúdos para o remoto, manter o interesse do educando, adequar demandas trabalho à carga horária do professor, interagir com as ferramentas digitais de ensino e utilizar equipamentos tecnológicos próprios, além de verificar efetivação do aprendizado do aluno.

Nesse contexto, para que as políticas públicas sejam mais efetivas é necessário o planejamento destas, envolvimento dos setores da sociedade e, recursos, porém, em sociedades e Estados complexos como no momento de pandemia, é possível defender que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas. (SOUZA, 2006, p. 27)

Vale citar, que além disso, é necessário formação continuada de professores e, investimento em educação, ou seja, políticas públicas para formação de professores. Para a efetividade da prática docente, é imperativa a disponibilização de condições apropriadas de trabalho, sejam espaços, ferramentas, horário, formação continuada e qualificada e valorização profissional. Essas condições precisam ser práticas permanentes para que se torne efetivamente viável integrar teoria e prática e adequar a práxis docente às necessidades da sociedade em constante transformação (SAVIANI, 2020).

Apesar disso, foi possível apreender, que a utilização das tecnologias na educação, se apresentam como ferramentas indispensáveis para possibilitar a efetiva inclusão digital e proporcionar novas formas de ensino-aprendizagem. Também se torna relevante investir na inclusão digital dos estudantes, ofertar programas e ações para que os estudantes possam utilizar as tecnologias digitais de maneira a manterem-se conectados e estimulados a aprender. É necessário, que os educadores e educandos tenham continuamente oportunidade e tempo para se familiarizarem com as novas tecnologias educativas, suas possibilidades e limites para que possam utilizá-las de maneira adequada e significativa em sua práxis de ensino-aprendizagem.

Existem diversas propostas interessantes para a promoção da inclusão digital, mas, efetivar políticas públicas educacionais de inclusão digital é promover a apropriação dos cidadãos das Tecnologias da Informação e Comunicação considerando a alfabetização digital e a apropriação tecnológica como fatores também fundamentais para o processo de inclusão, além do fornecimento de equipamento e alocação de verbas para que propostas sejam desenvolvidas (KENSKI, 2003).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas educacionais durante a pandemia Covid 19, desenvolvidas através do ensino híbrido, atividades síncronas e assíncronas em 2020, constituíram-se em diversas ações e propostas que buscaram atender as necessidades de escolarização, mas pautadas na necessidade de mudanças e adaptações devido a pandemia Covid 19. Se, por um lado, vivenciou-se dificuldades, por outro, abriram-se novas possibilidades o que nos levou ao objetivo de analisar como foi a implementação das políticas públicas educacionais durante o ensino híbrido na práxis da Rede Estadual de Ensino no Rio Grande do Sul em 2020 durante a Pandemia COVID 19 onde apreendeu-se que no momento estas foram implementadas para solucionar os problemas sociais e educacionais decorrentes da pandemia por meio de programas, ações, disponibilização de ferramentas e orientações.

Ao buscar verificar a percepção dos docentes e discutir as oportunidades e dificuldades da implementação das políticas públicas educacionais durante esse período, comprovou-se que não foram totalmente satisfatórias visto que os professores apresentam objeções em lidar com tecnologias, além de dificuldade de manter o interesse dos alunos, pois estes ainda não utilizam as tecnologias para fins de estudo. Outro ponto importante é em relação a verificação da aprendizagem, que é um tabu para os docentes, pois estes ainda fomentam a avaliação individual e quantitativa.

Quanto às dificuldades encontradas estão falta de equipamentos e formação, quadro docente não qualificado, porém foram vislumbradas como oportunidades as ferramentas tecnológicas podem oferecer novas possibilidades de aprendizagem, novas e melhores formas de retenção do conhecimento, incentivo a aprendizagem individual e coletiva e o suporte ao professor para melhorar sua prática pedagógica.

Contudo, para que as políticas públicas educacionais cumpram seu papel de garantir os direitos sociais precisam ser implementadas através de decisões coletivas, diversidade de opções ou prioridades de escolhas e ações devidamente planejadas e implantadas.

REFERÊNCIAS

EDUCAÇÃO RS. Secretaria de educação do Estado do Rio Grande do Sul. **Acesso a informação**, 2020. Disponível em <https://educacao.rs.gov.br/acesso-a-informacao>. Acesso em setembro de 2020.

KENSKI, Vani Moreira. **Educação e tecnologias: o novo ritmo da informação**. 3a. ed. Campinas: Papyrus, 2003.

OLIVEIRA, Adão Francisco. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva histórica. In: OLIVEIRA, Adão Francisco; PIZZIO, Alex; FRANÇA, George. (Org.). **Fronteiras da educação: desigualdades, tecnologias e políticas**. Goiás: PUC Goiás, 2010. p. 93-99.

PALÚ, Janete; SCHÜTZ, Jenerton Arlan; MAYER, Leandro. (Org.). **Desafios da educação em tempos de pandemia**. Cruz Alta: Ilustração, 2020.

RIO GRANDE DO SUL-RS. **Secretaria de Educação- SE**. Orientações à rede pública estadual de educação do Rio Grande do Sul para o modelo híbrido de ensino. Porto Alegre, 2020. Disponível em <https://educacao.rs.gov.br/gestao-pedagogica>. Acesso em março de 2021.

SAVIANI, Dermeval. **Crise estrutural, conjuntura nacional, coronavirus e educação – o desmonte da educação nacional**. Revista Exitus, v. 10, 2020, p. 1-25. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/146> Acesso em março de 2021.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Revista Sociologia, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

PROGRAMA RESIDÊNCIA PEDAGÓGICA NÚCLEO GEOGRAFIA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA - SÃO BORJA

Alison Fernando Jeronymo Eduardo⁸¹

Victoria Dornelles Godinho⁸²

Muriel Pinto⁸³

Fernanda Goulart Borges⁸⁴

Resumo: As políticas públicas constituem ações que são realizadas pelo Estado com o objetivo de atender às demandas de uma determinada população, o Programa Residência Pedagógica articula os diversos programas da Capes e que compõem a Política Nacional de Educação que atua em nível nacional. O objetivo deste estudo é relatar as ações que foram desenvolvidas pelo Programa Residência Pedagógica especificamente o núcleo Geografia - Universidade Federal do Pampa-São Borja. As metodologias utilizadas foram, levantamento de dados e um questionário semiestruturado para colher as respostas dos residentes. Como resultado do estudo foi possível identificar o perfil dos residentes daquela localidade e os impactos que o programa teve na formação dos residentes, perceptivo, nas escolas e também na interação com mais de 700 estudantes de nível básico. O trabalho conclui-se abordando os desafios e os pontos fortes do programa, pela perspectiva dos residentes.

Palavras-Chave: Residência Pedagógica; CAPES; Preceptor

INTRODUÇÃO

As políticas públicas constituem suas ações realizadas pelo Estado com o objetivo de atender às demandas da população que se encontra em seu território. Atualmente as políticas públicas se ampliam de acordo com o aumento da complexidade da sociedade, e novos temas emergentes surgem na agenda pública. O Programa Residência Pedagógica da CAPES tem em sua proposta central aperfeiçoar e fortalecer a Formação Inicial de Professores nas diversas áreas das licenciaturas. Reconhecer o papel desempenhado pelos preceptores é importante,

⁸¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP), pela Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: alisoneduardo.aluno@unipampa.edu.br

⁸² Graduanda do curso de Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Tecnologia, pela Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: victoriagodinho.aluno@unipampa.edu.br

⁸³ Doutor em Geografia pela UFRGS. Professor Adjunto III da Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, Rio Grande do Sul, Brasil. Professor dos Cursos de Graduação em Licenciatura em Ciências Humanas, Ciências Sociais -Ciência Política e Curso de Direito da UNIPAMPA e da Licenciatura em Geografia-EAD (UAB-UNIPAMPA). Também é coordenador e professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA) - Mestrado Profissional. E-mail: murielpinto@unipampa.edu.br

⁸⁴ Graduanda do curso de Licenciatura em Ciências Humanas pela Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: fernandaborges.aluno@unipampa.edu.br

pois eles, além de auxiliar o docente orientador na observação do residente, auxiliam os residentes do programa no momento de ambientação da escola, pois é imprescindível apresentar aos residentes o espaço da estrutura física da escola, os servidores, a gestão administrativa e pedagógica que compõem a instituição, além de descrever os horários de funcionamento das atividades e as regras de cada setor além de colaborar com a imersão das práticas com os estudantes da escola de nível básico.

No momento de imersão em sala de aula, antes mesmo da regência, os residentes possuem a oportunidade de observar a didática do preceptor, além de observar o comportamento, as dificuldades e qualidades presentes na turma, o que irá facilitar na hora do planejamento da regência. O Programa Residência Pedagógica busca articular os diversos programas da Capes e que compõem a Política Nacional de Educação, que tem como objetivo geral o entendimento de que a formação de professores nos cursos de licenciatura deve assegurar aos egressos, habilidades e competências para que permitam realizar um ensino de qualidade nas escolas de educação básica.

O Programa Residência Pedagógica deve ser compreendido como uma política de formação de professores e também pode ser considerado uma importante ferramenta para a articulação entre a teoria e a prática educacional, dos futuros docentes das mais diversas áreas do conhecimento. Nesse sentido, o processo de planejamento das ações e os objetivos do programa devem ser bem definidos e articulados com a estrutura curricular e a práxis pedagógica⁸⁵.

A residência na área da Educação não é uma discussão nova no Brasil, mesmo surgindo com diferentes nomenclaturas ao longo dos anos. A primeira discussão surgiu em 2007 com uma proposta do Senador Marco Maciel (DEM/PE) em que admitia ter se inspirado na residência médica, apontando-a como um avanço na formação daquela categoria. Já o Programa de Residência Pedagógica estruturado e aplicado como é hoje pode se considerar uma ação

⁸⁵ Aperfeiçoar a formação dos discentes de cursos de licenciatura, por meio do desenvolvimento de projetos que fortaleçam o campo da prática e conduzam o licenciando a exercitar de forma ativa a relação entre teoria e prática profissional docente, utilizando coleta de dados e diagnóstico sobre o ensino e a aprendizagem escolar, entre outras didáticas e metodologias; II. Induzir a reformulação do estágio supervisionado nos cursos de licenciatura, tendo por base a experiência da residência pedagógica; III. Fortalecer, ampliar e consolidar a relação entre a IES e a escola, promovendo sinergia entre a entidade que forma e a que recebe o egresso da licenciatura e estimulando o protagonismo das redes de ensino na formação de professores; IV. Promover a adequação dos currículos e propostas pedagógicas dos cursos de formação inicial de professores da educação básica às orientações da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). (CAPES, 2020, p. 1-2).

recente no Brasil, pois foi criado em março de 2018 pelo Ministério da Educação (MEC)⁸⁶.

A construção do Programa Residência Pedagógica no Brasil

O presente estudo está organizado em (5) cinco momentos: no primeiro momento foi estruturado a introdução do trabalho que traz em seu conteúdo as políticas públicas educacionais, exclusivamente sobre criação e implementação do Programa Residência Pedagógica no Brasil, no segundo momento foi apresentado o núcleo Geografia - UNIPAMPA - São Borja demonstrando os números de residentes, preceptores, escolas participantes e alunos da educação básicas impactadas pelo programa, no terceiro momento foi descrito o perfil dos residentes do núcleo Geografia - UNIPAMPA -São Borja, no quarto momento foi descrito indicadores e relatos e perspectivas dos residentes em relação ao Programa Residência Pedagógica e no quinto momento tratamos sobre as considerações em relação ao Programa Residência Pedagógica especificamente do núcleo Geografia - UNIPAMPA.

Foi estruturado um texto com revisão da literatura levando em consideração bibliografias e documentos que tratam sobre as políticas públicas educacionais, exclusivamente sobre criação e implementação do Programa Residência Pedagógica no Brasil. Já para traçar o perfil dos residentes, criou-se um questionário contendo perguntas tanto de múltipla escolha (3 questões), quanto de livre escrita (5 questões) direcionado aos residentes. O questionário foi aplicado utilizando como amostra 24 estudantes do quinto, sexto, sétimo, oitavo, nono e décimo semestre do curso de Ciências Humanas - Licenciatura da UNIPAMPA *campus* São Borja. Obtivemos 18 respostas em relação ao questionário. Após o levantamento do perfil dos residentes, foi também analisados os relatos dos residentes que trata sobre *“Relato sobre como foi participar, planejar, desenvolver, aplicar as atividades e ações com os estudantes da escola que estava alocado”;**“Relato das dificuldades e*

⁸⁶ Descrito no Edital 6/2018 da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O Programa foi construído levando em conta a pauta da atual Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, este edital objetivou selecionar Instituições do Ensino Superior (IES) públicas, privadas sem fins lucrativos ou privadas com fins lucrativos que possuam cursos de Licenciatura participantes do Programa Universidade para Todos, para “implementação de projetos inovadores que estimulam articulação entre teoria e prática nos cursos de licenciatura, conduzidos em parceria com as redes públicas de educação básica.” (CAPES, 2018, p. 1).

desafios que encontrou ao longo do Programa de Residência Pedagógica”;“Relato dos pontos positivos que encontrou ao longo do Programa de Residência Pedagógica”;“Acredita que o Programa de Residência Pedagógica, colaborou para o aperfeiçoamento da sua formação prática em sala de aula ?”.O período de aplicação do questionário foi de 19 de dezembro de 2021 a 30 de janeiro de 2022, que coincidiu com o recesso do ano letivo escolar da instituição (2021/2).

Programa Residência Pedagógica Núcleo Geografia - UNIPAMPA - São Borja

O Programa Residência Pedagógica articula os diversos programas da Capes e que compõem a Política Nacional de Educação, por isso é um Programa que atua de nível nacional, o intuito desse artigo é relatar as ações que foram desenvolvidas pelo núcleo Geografia - UNIPAMPA - São Borja. A seguir apresentamos a estrutura de trabalho do núcleo Geografia - UNIPAMPA - São Borja entre o ano de 2020 a 2022.

Na Imagem 1 observamos a descrição do núcleo do núcleo Geografia - UNIPAMPA - São Borja, onde estão alocados e 3 escolas-campo que abriga mais de 2000 estudantes, entretanto o programa trabalha com cerca de 700 estudantes, 3 preceptores que são responsáveis por auxiliar cerca de 24 residentes entre o ano de 2020 até 2022 na educação básica no município de São Borja.

Imagem 1: Universidade Federal do Pampa - núcleo São Borja Geografia

PROGRAMA RESIDÊNCIA PEDAGÓGICA NÚCLEO GEOGRAFIA - UNIPAMPA - São Borja



Fonte - Elaborado pelos autores, 2022

As escolas são importantes parceiras no Programa de Residência Pedagógica, pois a escola é um importante elemento do programa, pois é nesse espaço que se encontram os preceptores, residentes e alunos da educação básica.

O município de São Borja conta com (3) três escolas que colabora para as aplicações do programa, são elas : Colégio Estadual São Borja que atende em média cerca de 920 alunos anualmente, EMEF Ubaldo Sorrilha da Costa que atende em média cerca de 400 alunos anualmente e a Escola Estadual de Ensino Médio Apparicio Silva Rillo atende em média cerca de 700 alunos anualmente. Mesmo que a soma das matrículas das escolas ultrapasse 2000 alunos, o programa impactou cerca de 700 estudantes de forma direta com a atuação dos residentes organizando atividades, monitoria, eventos, aulas, minicurso entre outras ações, pois o número de 700 estudantes impactados com o programa corresponde às turmas que os 3 preceptores trabalham em cada uma das 3 escolas que atua.

Conhecer e valorizar os preceptores é um dos objetivos do Programa de Residência Pedagógica, nesse sentido é importante conhecer o perfil desses profissionais além da quantidade de estudantes que os mesmos trabalham anualmente. O Professor Luiz Alberto Costa Filho é formado em Licenciatura História e leciona no colégio Colégio Estadual São Borja para cerca de 400 alunos anualmente. Já Professora Vanessa Rodrigues Possel também é formada em Licenciatura História e leciona em dois colégios o EMEF Ubaldo Sorrilha da Costa e Instituto Estadual Padre Francisco Garcia em média para cerca 500 alunos por ano A Professora Cleuza Fontela Faccin é formada em Licenciatura Geografia e leciona na Escola Estadual de Ensino Médio Apparicio Silva Rillo para pouco mais de em média para 300 alunos por anualmente.

O programa contou com a participação de 24 residentes divididos em 3 escolas, ao longo dos anos de 2020 a 2022. Estes residentes como critério para a participação do programa, precisam estar matriculados no curso de Ciências Humanas da Universidade Federal do Pampa campus São Borja, além de estar na metade final do curso que tem duração de 5 anos dividido em 10 semestre, portanto os estudantes precisavam estar no 5º semestre. No decorrer do programa houve desligamentos de alguns membros, pois alguns estudantes concluíram a formação no curso de Licenciatura em Ciências Humanas, conseqüentemente as bolsas que sobraram foram ofertadas para novos residentes.

O programa contou com a participação de cerca de 24 residentes divididos em três escolas, ao longo de 2020 e 2022. Este programa proporciona novas vivências para que o estudante do curso de Ciências Humanas da Universidade Federal do Pampa tenha contato com experiências que colaboraram para a sua

formação e que estas práticas docentes impactam positivamente para que se entenda o que é de fato a realidade escolar que vão vivenciar ao longo das suas atuações profissionais.

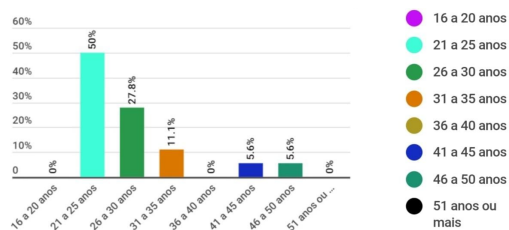
O programa em São Borja trabalhou com cerca de 700 alunos da educação básica são impactados pelo subprojeto Ciências Humanas - Geografia da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), no município de São Borja, estes alunos estão divididos em 3 escolas e 3 professores que interagiram com cerca de 24 residentes respectivamente.

Perfil dos Residentes do Núcleo de Geografia - UNIPAMPA - São Borja

A seguir trataremos sobre o perfil dos residentes no núcleo Geografia-UNIPAMPA-São Borja, foi mapeado a idade e qual semestre o indivíduo estava cursando no semestre 2021/2. No gráfico 1, o questionamento foi sobre a idade dos residentes. Cerca de 50% dos residentes (9 estudantes) possuem de 21 a 25 anos, Já 27,8% dos residentes (5 estudantes) possuem idade entre 26 a 30 anos, 5,6% dos residentes (5 estudantes) possuem de 41 a 45 anos e por fim também 5,6% dos residentes (5 estudantes) possui entre 46 a 50 anos.

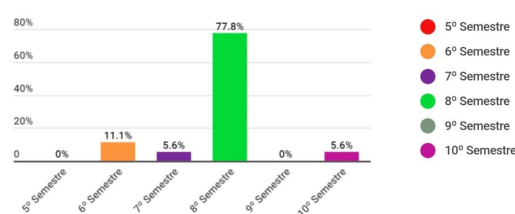
O gráfico 2, demonstra os resultados em relação ao questionamento sobre qual semestre que o residente está cursando no semestre 2021/2. Cerca de 77,8 % dos residentes (14 estudantes) estava cursando o 8° semestre, cerca 11,1% dos residentes (2 estudantes) estava cursando o 6° semestre, entretanto 5,6% dos residentes (1 estudante) estava cursando o 7° semestre e também cerca de 5,6% dos residentes (1 estudante) estava no 10° semestre e último semestre do curso.

Gráfico 1 : Idade



Fonte - Elaborado pelos autores, 2022

Gráfico 2 : Qual semestre está cursando atualmente?

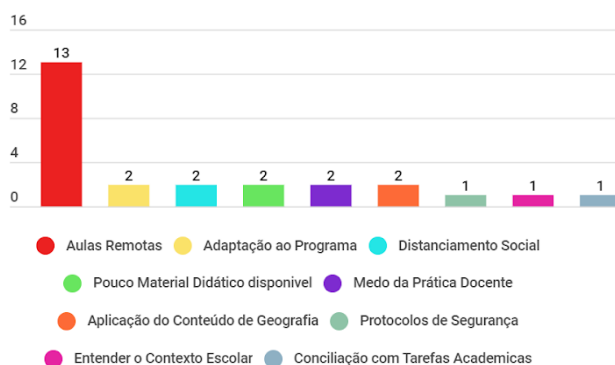


Fonte - Elaborado pelos autores, 2022.

RELATOS E PERSPECTIVAS, DESAFIOS E PONTOS POSITIVOS DO NÚCLEO GEOGRAFIA - UNIPAMPA - SÃO BORJA, NA VISÃO DOS RESIDENTES

Com o propósito de estimular as memórias e narrativas que relatam as percepções dos residentes com desafios e pontos positivos em relação às atividades do programa. Questionamos sobre as dificuldades e desafios que os residentes encontraram ao longo do Programa de Residência Pedagógica. Observamos no Gráfico 3 que o maior desafio enfrentado pelos residentes foi “Aulas remotas” que foi citada por 13 residentes de possível, outros pontos abordados como desafio foi a “Adaptação ao Programa”; “Distanciamento social”; “Pouco material Didático disponível”; “Medo da prática docente”; “Aplicação do conteúdo de geografia”, foi citado como desafiadores por cerca de 2 residentes e, cada tema.

Gráfico 3 - Dificuldades e desafios do Programa

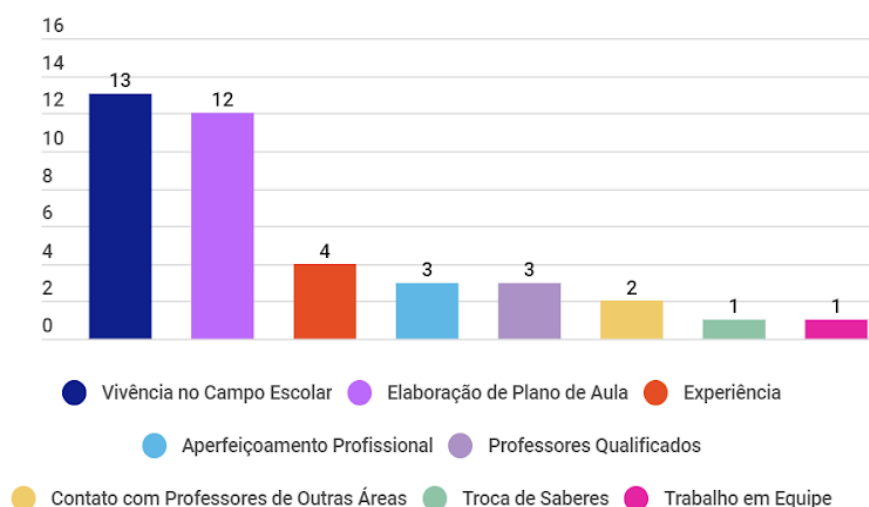


Fonte: Elaborado pelos autores, 2022.

No Gráfico 4 observamos no que a maior parte dos residentes afirmaram que

os pontos positivos do programa estão na “vivência do campus escolar” com cerca de 13 respostas, outra resposta que foi bastante lembrada também foi a “Elaboração de plano de aula”, sendo citada por 12 residentes. Entretanto outros pontos positivos foram lembrados com números de respostas menores como “Experiência” com 4 respostas, “Aperfeiçoamento” citado por 3 residentes, “Professores qualificados” com 3 respostas, “Contato com professores de outras áreas” 2 respostas, e “Troca de experiência” com apenas 1 resposta, e também “Trabalho em equipe” que foi citado apenas em 1 (uma) resposta também.

Gráfico 4 - Pontos Positivos do Programa



Fonte: Elaborado pelos autores, 2022.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do desenvolvimento desse estudo coletamos diversos dados e indicadores que deu suporte para analisarmos o Programa Residência Pedagógica e núcleo Geografia - UNIPAMPA - São Borja, o alcance do programa é algo importante para destacar, tivemos a participação 24 residentes, 3 escolas, 3 preceptores que com as ações do programa impactaram cerca de 700 estudantes do ensino fundamental nas diversas séries (6° ano, 7° ano, 8° ano e o EJA) da cidade de São borja no ano de 2020 a 2022. Por este motivo é possível afirmar que o programa cumpriu as suas funções que norteiam a criação do programa como: aperfeiçoar a formação dos discentes de cursos de licenciatura, por meio do

desenvolvimento de projetos que fortaleçam o campo da prática e conduzam o licenciando a exercitar de forma ativa a relação entre teoria e prática profissional docente; induzir a reformulação do estágio supervisionado nos cursos de licenciatura, tendo por base a experiência da residência pedagógica; fortalecer, ampliar e consolidar a relação entre a IES e a escola, promover a adequação dos currículos e propostas pedagógicas dos cursos de formação inicial de professores da educação básica às orientações da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

A forma colaborativa que o residentes, preceptores e estudantes da educação básica trabalhou em equipe através do programa mostra que atividade que integra o coletivo impacta na relação ensino e aprendizagem e todos os envolvidos no, pois trata-se de momentos marcante no rito de inserção dos indivíduos em um novo grupo social e este acontecimento deve ser levado em conta pela a instituição considerando que estes estudantes carrega consigo vários sentimentos distintos e que pode variar de pessoa para pessoa, mas devemos valorizar que ambos trazem sentimentos como esperança, expectativas, dúvidas, medo, ansiedade entre outros sentimento em relação à futura profissão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Edital CAPES 06/2018 que dispõe sobre a Residência Pedagógica.** Disponível em: <
<https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01032018-edital-6-2018-residencia-pedagogica-pdf> >. Acesso em 19 Jan. 2022.

_____. CAPES. **Portaria nº 45, 12/03/2018.** Brasília: Ministério da Educação 2018.

_____. CAPES. **Portaria nº 38, 28/09/2018.** Brasília: Ministério da Educação. 2018.

_____. CAPES. **Portaria nº 35, 12/03/2018.** Brasília: Ministério da Educação 2018.

BRASIL. **Edital CAPES 01/2020 que dispõe sobre a Residência Pedagógica.**

Disponível

em:

<

<https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/06012020-edital-1-2020-residencia-pedagogica-pdf> >. Acesso em 19 Jan. 2022.

BELLODI, P. L. **O Programa Tutores e a Integração dos Calouros na FMUSP**. Revista Brasileira de Educação Médica, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 204-214, 2004.

BESSA, J.; TAVARES, J. **Níveis de ajustamento e Auto-regulação acadêmica em estudantes do primeiro ano (comum) de Ciências e Engenharias**. 2000. In: TAVARES, J.; SANTIAGO, R. A. Ensino Superior (in) sucesso. Editora Porto, p. 107-132.

DIAS, R. **Ciência Política**. Editora Atlas, São Paulo, 1 ed., 2010.

PELISSONI, A. M. S.; TITTANEGRO, F. S.; FAHL, A. C. **Desenvolvimento estudantil: parceria entre o serviço de atendimento ao estudante (SAE) e a coordenação dos cursos de Administração e Ciências Contábeis da FAC 2**. Revista de Educação, v. 11, n.11, p. 27-38, 2008.



GT 4 - GÊNERO, EDUCAÇÃO, VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E SEXUALIDADE

Coordenadores:

Profª. Drª Jaqueline Quadrado (PPGPP-UNIPAMPA)
Profª.Drª.Rebecca B. M. Magalhães Brasileiro (UNIPAMPA)
Mestranda Anyela fraga zanella (PPGPP-UNIPAMPA)
Mestranda Lisiani Guimarães Scalco (PPGPP-UNIPAMPA)
Mestranda Rafaela Wendler Blaschke (PPGPP-UNIPAMPA)

AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS TRANSEXUAIS: UMA ANÁLISE AO LAPSO TEMPORAL DE CRIAÇÃO DAS INICIATIVAS DE PROTEÇÃO AO GÊNERO

Laureani Pazzini Silveira⁸⁷
Lira Ruff dos Santos⁸⁸
Ronaldo Bernardino Colvero⁸⁹

Resumo: A presente pesquisa tem o intuito de estudar as políticas públicas para os transexuais através de uma análise ao lapso temporal de criação das iniciativas de proteção ao gênero. A gestão das políticas sociais públicas e a sua formulação sempre foram um grande desafio para o Poder Público/Administração Pública. Em um Estado Constitucional, o Estado social de direitos foi encarregado através das normas constitucionais de ofertar os serviços públicos aos cidadãos como forma de garantir o gozo dos direitos fundamentais. Assim, o presente artigo tem o objetivo de analisar se as determinações constantes na portaria n.º 457/2008, na portaria n.º 2.803/2013 e no Decreto de n.º 8.727/2016, e buscando compreender se a Administração Pública tem feito seu papel de promotor de bem-estar coletivo. Respeitando o trinômio metodológico conhecido como Teoria de Base/Abordagem, Procedimento e Técnica, o estudo foi desenvolvido utilizando como método de abordagem dedutivo com procedimento histórico e comparativo.

Palavras-Chave: Direitos Fundamentais. Gênero. Políticas Sociais Públicas. Transexuais.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas exercem um papel fundamental dentro da manutenção/superação das opressões de gênero e sexuais. Sendo assim, a omissão em criar ações que satisfaçam as necessidades dos indivíduos representa uma afronta aos mandamentos constitucionais e causa sérios prejuízos ao exercício dos direitos fundamentais. Quando o Estado se omite na garantia de exercício dos direitos fundamentais, ele caminha para a sua própria negação. E é por isso que a

⁸⁷ Mestranda do Programa de pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP, pela Universidade Federal do Pampa – Unipampa Campus São Borja, Rio Grande do Sul, Brasil. Graduada em Direito, pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI Campus Santiago, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: laureanisilveira.aluno@unipampa.edu.br

⁸⁸ Graduada em Direito, pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI Campus Santiago, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: liara_santos17@hotmail.com

⁸⁹ Doutor em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, atualmente é professor associado na Universidade Federal do Pampa, atuando no curso de Ciências Sociais - Ciência Política e Licenciatura em Ciências Humanas e Direito e docente permanente nos Programas de Pós Graduação Stricto Sensu de Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa. E-mail: ronaldocolvero@unipampa.edu.br

Administração Pública é chamada para administrar as políticas públicas com dedicação e zelo dos atores profissionais capacitados. (LIBERATI, 2013).

Os primeiros anos do século XXI no Brasil foram os que mais discutiram as questões de multiplicidade de expressões da sexualidade e identidades de gênero, mas, não se discutia a função do Estado como promotor de bem-estar coletivo. Para satisfazer o bem estar social é que surgem as políticas públicas, pois, estas são as ações desenvolvidas pela Administração Pública em nome do Estado, para satisfazer as necessidades essenciais de cada cidadão (LIBERATI, 2013).

Nessa perspectiva, apenas no ano de 2004, através da receptividade do governo Lula, é que começaram a ser criadas iniciativas para garantir direitos diversos dos cidadãos LGTBQIA+. O primeiro a ser criado foi o Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção da Cidadania Homossexual - Brasil Sem Homofobia (BSH), com expectativa de integração interministerial, em parceria com o movimento homossexual, prospere e avance na implementação de novos parâmetros para definição de políticas públicas, incorporando de maneira ampla e digna milhões de brasileiros. As políticas públicas traduzidas no Programa serão exitosas porque é uma decisão de todos, elaboradas pelo consenso. Entretanto, a participação de cada um de nós como cidadão é importante para a consolidação dos direitos humanos como direito de todos. (BRASIL, 2004, p. 07)

Em 2008, foi criada a regulamentação do processo transexualizador no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), através da portaria n.º 457/2008. Já em 2009 foi lançado o 1º Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. E em 2013, houve a redefinição do Processo Transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS), através da Portaria n.º 2.803/2013. Ainda, o marco crucial na legislação brasileira, surgiu em 2016, quando entrou em vigor o Decreto n.º 8.727/2016, que dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Assim, o presente artigo tem o objetivo de analisar se as determinações constantes na portaria n.º 457/2008, na portaria n.º 2.803/2013 e no Decreto de n.º 8.727/2016, buscando compreender se a Administração Pública tem feito seu papel de promotor de bem-estar coletivo.

O referido estudo possui como problemática a seguinte indagação: A Administração Pública tem feito seu papel de promotor de bem-estar coletivo para a população transexual?

Já no que tange a metodologia de pesquisa, essa utilizará o procedimento comparativo, pois, este tem como intuito fazer um confronto de elementos levando em consideração seus atributos, e assim, promove o exame simultâneo para que as eventuais diferenças e semelhanças possam ser constatadas e as devidas relações estabelecidas, sendo necessário, inicialmente, definir e conhecer os campos que serão analisados para que se possa obter uma gama de informações que possam ser traduzidas em concepções mais amplas e generalizadas sobre o assunto pesquisado. Ainda, a pesquisa se dará através do estudo de livros, revistas jurídicas e artigos científicos.

1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS TRANSEXUAIS E OS PARADIGMAS DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Cada vez mais encontram-se paradigmas em nosso ordenamento jurídico, que exigem firmeza na direção à proteção dos direitos de indivíduos, sendo necessário repensar sobre o conteúdo das normas oferecidas à sociedade. A elaboração de políticas públicas também precisa ser repensada, pois, ainda hoje, vereadores, deputados, senadores e governos elaboram políticas públicas de maneira improvisada, com uma visão a curto prazo, pautadas em interesses particulares ou corporativistas. As políticas públicas servem para gestão de problemas e demandas coletivas, identificando as prioridades e utilizando o planejamento como forma de atingir os objetivos que estejam predefinidos (SECCHI, 2016). Assim, uma política pública tem o dever de mudar o cenário, onde há entendimento de que seja necessário ocorrer uma mudança, para o bem público, e jamais para o bem particular, garantindo o bem estar a curto ou longo prazo para os cidadãos que a rodeiam (JOVINO, 2018).

A transexualidade é conflitiva, difícil e angustiante para o indivíduo, pois, o mesmo sempre se encontra em um desequilíbrio emocional pelo fato de não se identificar com o gênero sexual que nasceu e que se encontra em seus documentos, ou seja, não é correspondente com a sua realidade social e sexual, possuindo uma convicção inalterável de que pertence ao sexo oposto, reprovando os órgãos sexuais que possui. Assim, o indivíduo transexual não se identifica com o seu sexo

biológico, so frendo transtornos psicológicos, ou seja, uma psicopatologia que gera transtornos como: depressão, ansiedade, angústia e, principalmente, uma repulsa muito grande em relação ao seu corpo. O ser humano tem como direito garantido, a individualidade e a autonomia de vontade, possibilitando ao transexual alterar o registro civil, para a adequação dos documentos ao gênero que o mesmo se identifica desde seus primeiros discernimentos, tendo como principal intuito, garantir que este se livre de todas as espécies de preconceito e humilhações que ainda existem no âmbito familiar, mas principalmente, no âmbito social (SILVEIRA, 2019).

Em 1980, os Tribunais consagravam a tese da imutabilidade do prenome incluindo o estado sexual no registro, tendo em vista, que somente eram aceitas as retificações da Lei de Registros Públicos. Quanto ao entendimento em relação à mudança de sexo não era uma escolha, já que o entendimento estava pautado pela determinação do sexo biológico, e assim, nem a cirurgia suscitava de maneira verdadeira para alteração do sexo (SILVEIRA, 2019).

Dessa forma, após inúmeras discussões nos tribunais e na sociedade em geral, foi criada a Lei nº 8.727 de 2016, que dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Essa regulamentação era imprescindível, já que, é mais que necessário que se faça uma análise aos princípios que são normas jurídicas de observância obrigatória, pois, o transexual tem a sua dignidade ferida todos os dias, tendo sua trajetória de vida marcada por diversas manifestações de rejeição por parte da sociedade em que vive (SILVEIRA, 2019).

Os transexuais encontram dificuldades para manter um convívio em sociedade, e isto, faz com que não sejam alcançados os objetivos fundamentais elencados na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88). O artigo 3º, da CRFB/88 diz que o Estado deve promover o bem de todos, sem preconceito quanto a cor, raça, sexo, idade e qualquer outro requisito que possa ser considerado como fator discriminatório. Os transexuais são sujeitos de direitos e deveres dentro da esfera jurídica brasileira, da mesma forma que os demais indivíduos são. O artigo 5º da Constituição Federal de 1988 diz:

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 igualdade, à segurança e à propriedade nos termos seguintes: [...] III - ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante. [...] X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação

(BRASIL, 1988).

Nesse viés, é necessário que o Município, Estado e União consigam oferecer suporte para os cidadãos transexuais e disponibilizem medidas que os incluam na sociedade, e assim, eles passem a ser respeitados dentro de suas diferenças. A União vem desde 2008 criando políticas públicas que visem incluir todos os cidadãos da comunidade LGBTPQIA+, mas, é responsabilidade dos municípios que tais políticas públicas sejam aplicadas dentro da sociedade. Em geral, os agentes definidores das políticas públicas representam os interesses das classes dominantes, e não levam em consideração o caráter desigual da sociedade e consideram que a igualdade se resume na conquista de interesses específicos dos grupos e indivíduos através das instâncias jurídicas, como se a possibilidade de acesso aos direitos sociais fosse igual para todos os indivíduos. Esses fatores interferem no caráter e nos meios de operacionalização das políticas públicas. O fato de não se levar em consideração as desigualdades sociais inerentes ao acesso dos direitos sociais, acaba fazendo com que as políticas públicas beneficiem sempre mais as classes dominantes (BONETI, 2007).

Em 2004, foi criado o Brasil sem Homofobia, com o intuito de combater a violência e à discriminação contra GLTB (Gays, Lésbicas, Transgêneros e Bissexuais) e de promover a cidadania de homossexuais. A criação desse programa foi um marco nas políticas públicas do Brasil voltada à população LGBT. Tal política pública foi coordenada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos e trouxe como princípio a inclusão da perspectiva de não discriminação por orientação sexual, reafirmando a defesa dos direitos humanos através da promoção dos direitos da população LGBTPQIA+ (BRASIL, 2004).

Já em 2009, o Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNUDH 3), que se tornou o decreto n.º 7.037 de 2009, foi responsável por contemplar a garantia de igualdade na diversidade, respeitando a livre orientação sexual e a identidade de gênero. Nessa perspectiva, tais questões foram materializadas pelo Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Esse plano traçou estratégias que deveriam ser desenvolvidas da seguinte forma: Estratégia I a) promoção e defesa da dignidade e cidadania LGBT, b) promoção e socialização do conhecimento, c) formação de atores, d) defesa e proteção dos direitos da população LGBT, e) sensibilização e

mobilização de atores estratégicos. Estratégia II a) Implantação sistêmica das ações de promoção e defesa da dignidade e cidadania LGBT, b) Integração da política de promoção da cidadania LGBT com as demais políticas públicas, c) promoção da cooperação federativa, d) articulação e fortalecimento de redes sociais, e) articulação com outros Poderes, f) cooperação internacional, g) Gestão da implantação sistêmica (BRASIL, 2009).

Através do Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNUDH 3), nasce a Portaria n.º 457 de 2008, editada pelo Ministério da Saúde para tornar o Processo Transsexualizador um serviço oferecido pela rede pública de saúde -Sistema Único de Saúde (SUS). Tal procedimento inclui o tratamento hormonal pré-operatório, o acompanhamento terapêutico e a cirurgia de transgenitalização ou redefinição de sexo. A partir disso, a Portaria n.º 233 de 2010, editada pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, assegura o direito do uso do nome social, entendido como o nome pelo qual as pessoas são identificadas na sociedade, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional por travestis e transexuais. Assim, quando for requisitado, o funcionário público pode utilizar o nome social em cadastros, correio eletrônico, crachás, ramais do órgão, entre outros (BRASIL, 2008).

Em 2013, a Portaria n.º 2.803 de 2013 do Ministério da Saúde, trouxe novos parâmetros para o atendimento das pessoas transexuais e travestis pela rede pública de saúde, ampliando o espectro e definindo novas diretrizes. Essa portaria tem o objetivo de garantir o atendimento integral de saúde a pessoas transexuais, com respeito e sem discriminação, observando o uso do nome social (BRASIL, 2013). Assim, buscando estar em consonância com os ditames sociais, a Presidenta Dilma Rousseff, aprovou o Decreto n.º 8.727 de 2016, que versa sobre a utilização do nome social na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, sempre que solicitado pela pessoa. Dessa forma, o nome social, conforme consta no decreto, é entendido como “a designação pela qual a pessoa travesti ou transexual se identifica e é socialmente reconhecida” (BRASIL, 2016, [s.p.]).

Assim, as expectativas deste decreto para a efetivação de uma Política Pública no que tange a utilização do nome social, garantindo a identidade de gênero escolhida estas pautadas nas ações referentes ao assunto:

Art. 1º: Este Decreto dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis ou transexuais no âmbito da

administração pública federal direta, autárquica e fundacional. • Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - nome social - designação pela qual a pessoa travesti ou transexual se identifica e é socialmente reconhecida;

II - identidade de gênero - dimensão da identidade de uma pessoa que diz respeito à forma como se relaciona com as representações de masculinidade e feminilidade e como isso se traduz em sua prática social, sem guardar relação necessária com o sexo atribuído no nascimento.

Art. 6º: A pessoa travesti ou transexual poderá requerer, a qualquer tempo, a inclusão de seu nome social em documentos oficiais e nos registros dos sistemas de informação, de cadastros, de programas, de serviços, de fichas, de formulários, de prontuários e congêneres dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A partir disso, compreende-se que a ideia das políticas públicas, é a gestão dos problemas e demandas coletivas através do uso de métodos que poderão demonstrar quais são as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando como uma forma de atingir os objetivos e metas, ou seja, a ideia é achar uma forma eficaz de solucionar um problema público (DIAS; MATOS, 2011). O problema público pode ser entendido como a discrepância entre o status quo e a situação ideal possível. Assim, um problema público é a diferença entre a realidade e aquilo que gostaríamos que fosse a realidade pública (SECCHI, 2013). Dessa forma, uma política pública tem o dever de mudar o cenário ou um território, onde há um entendimento de que seja necessária uma mudança, tanto para o bem público e nunca para o particular. As políticas públicas são um aparato do Estado, e o maior beneficiado é o povo (ou o próprio Estado), que tem como intuito estabelecer mudanças coerentes que buscam a máxima eficiência do Estado para que ele garanta os direitos fundamentais de cada cidadão (JOVINO, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dessa forma, os itens descritos anteriormente fazem parte do ciclo das políticas públicas pontuados por Secchi (2013), pois, o autor entende que, para construir uma política pública será necessária a evolução de dados, e assim, saber identificar os problemas, formar a agenda, formular alternativas, tomar decisões, implementar, avaliar e extinguir. Todavia, as ações para os transexuais foram propostas pelos decretos e portarias e foram efetivadas, mas, pararam na fase de implementação sem qualquer avaliação sobre o seu desenvolvimento, visando assim cumprir o seu papel de inclusão social (SECCHI, 2013).

A constante luta pela criação de ações afirmativas que fossem de encontro à luta pela igualdade de direitos das pessoas transexuais tornou-se um problema que necessitava de intervenção governamental para criar oportunidades igualitárias, permitindo que estes possuíssem políticas públicas sólidas para a proteção dos seus direitos. Assim, a criação de políticas públicas para determinados grupos é vista como uma ação compensatória, reparatória e preventiva de atuação ampla que se insere no campo da promoção da igualdade. Dessa forma, cada Estado, Sociedade e Governo tem funções definidas, e toda discussão permeia uma linha de pensamento que o Estado pode ser um problema, mas também pode ser a solução, ou seja, o Estado é um problema quando age de forma predatória e é uma solução quando atua de forma responsável e transparente (D'ARAÚJO, 2010).

Nesse viés, o breve estudo realizado acima, permitiu que a indagação iniciada feita em sede de introdução, fosse respondida. Sendo assim, as políticas públicas estão delineadas em uma base social, que deverá atender as demandas de inclusão social de grupos que não conseguem acessar seus direitos fundamentais garantidos constitucionalmente através das políticas públicas ofertadas, devendo então, ser observadas com um olhar mais cauteloso acerca das ações governamentais.

REFERÊNCIAS

BONETI, Lindomar Wesler. **Políticas Públicas por dentro**. Ijuí: Ed, Unijuí, 2007.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Identidade e Etnia, construção da pessoa e resistência cultural**. Disponível em http://sitiodarosadosventos.com.br/livro/images/stories/anexos/identidada_etnia.pdf. Acesso em 23 março 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 05 out. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 23 março 2022.

_____. **Lei n.º 8.727, de 28 de Abril de 2016**. Dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no

âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8727.htm. Acesso em 23 março 2022.

_____. **Decreto n.º 7.037, de 21 de Dezembro de 2009.** Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2009/Decreto/D7037.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%207037&text=DECRETO%20N%C2%BA%207.037%2C%20DE%2021,que%20lhe%20cefere%20o%20art. Acesso em 23 março 2022.

_____. **Portaria n.º 2.803, de 19 de Novembro de 2013.** Redefine e amplia o Processo Transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2803_19_11_2013.html#:~:text=PORTARIA%20N%C2%BA%202.803%2C%20DE%2019,%C3%9Anico%20de%20Sa%C3%BAde%20\(SUS\).&text=1%C2%BA%20Fica%20redefinido%20e%20ampli%20ado,%C3%9Anico%20de%20Sa%C3%BAde%20\(SUS\)](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2803_19_11_2013.html#:~:text=PORTARIA%20N%C2%BA%202.803%2C%20DE%2019,%C3%9Anico%20de%20Sa%C3%BAde%20(SUS).&text=1%C2%BA%20Fica%20redefinido%20e%20ampli%20ado,%C3%9Anico%20de%20Sa%C3%BAde%20(SUS)). Acesso em 23 março 2022.

_____. **Portaria n.º 457/2008 do Ministério da Saúde e Secretaria de Atenção à Saúde.** Dispõe sobre a regularização do processo transexualizador no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. Disponível em http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sas/2008/prt0457_19_08_2008.html. Acesso em 23 março 2022.

_____. **Portaria n.º 233, de 18 de Maio de 2010.** Dispõe sobre a possibilidade do nome social adotado por travestis e transexuais ser utilizado na administração pública federal. Disponível em <https://www.jornaljurid.com.br/legislacao/geral/portaria-no-233-de-18-de-maio-de-2010>. Acesso em 23 março 2022.

_____. **Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos dos LGBT.** Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Brasília. 2009. Disponível em <http://www.arco-iris.org.br/wp-content/uploads/2010/07/planolgbt.pdf>. Acesso em: 23nov. 2020.

_____. Conselho Nacional de Combate à Discriminação. **Brasil Sem Homofobia**: Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: Princípios, Propósitos e Processos. 1ªed. São Paulo: Atlas. 2011.

D'ARAUJO, Maria Celina. **Capital Social**. Rio de Janeiro: 2 ed. Zahar, 2010.

JOVINO, Danilo. **Programa institucional de bolsa de iniciação à docência – PIBID**: o estudo avaliativo na Universidade Federal do Pampa. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pampa, MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS. São Borja: PPGPP-UNIPAMPA, 2019. Disponível em: <http://dspace.unipampa.edu.br/handle/rii/3975>. Acesso em 23 março 2022.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Atlas. 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

_____, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**. Conceito, esquema de análise, casos práticos. 2ªed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES: DEBATES SOBRE O FEMINICÍDIO DURANTE A COVID-19 ⁹⁰

Louise de Lira Roedel Botelho⁹¹

Paola Vogt⁹²

Jaíne Cristiane Wentroba⁹³

Resumo: Este trabalho busca trazer à tona o debate sobre a eficácia das políticas públicas para mulheres, tangenciando dados sobre feminicídio no Estado do Rio Grande do Sul, durante a pandemia da COVID-19. Para tanto, utilizou-se de uma pesquisa descritiva e com abordagem mista, qualitativa e quantitativa, com o uso da metodologia de revisão bibliográfica e de dados secundários para trazer à tona o debate sobre os dados sobre feminicídio no período supracitado. Através dos dados coletados foi possível verificar o quanto a pandemia da COVID-19 afetou os casos de feminicídio no RS e o número de denúncias de violência contra a mulher. Diante desta situação o estado buscou algumas medidas para evitar e/ou minimizar esse crime. Espera-se que este trabalho, auxilie nas pesquisas sobre feminicídio além de possibilitar o início de um debate que se faz necessário no tentar compreender até que ponto as políticas públicas para mulheres são efetivas principalmente em um cenário contingencial que é o de uma pandemia.

Palavras-Chave: Feminicídio; Políticas Públicas; Covid-19.

INTRODUÇÃO

Embora haja na sociedade atual um debate constante sobre os direitos para as mulheres desencadeado pela implantação de políticas públicas, ainda existe fortemente no âmago sociocultural desigualdades em relação ao gênero feminino. A própria história narra essas diferenças entre os gêneros, permitindo ao longo dos tempos a construção de identidades próprias para homens e mulheres. Essas identidades que são construídas paulatinamente, vêm demonstrando uma lacuna no tocante às regras e leis que são estabelecidas, de modo a garantir na sociedade uma convivência harmoniosa entre todos. Só que na prática, essa finalidade de convivência harmoniosa muitas vezes não se faz efetiva.

⁹⁰ Agradecimento à CAPES/DS - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/Programa de Demanda Social. Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPGEGC) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

⁹¹ Prof.^a Dr.^a em Engenharia e Gestão do Conhecimento, UFSC. Prof.^a Colaboradora do Programa Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Prof.^a Titular do Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, UFFS. E-mail: louisebotelho@uffs.edu.br

⁹² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Cerro Largo/RS. Bolsista da CAPES/DS. Email: vogtpaola00@gmail.com

⁹³ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Cerro Largo/RS. Bolsista da CAPES/DS. Email: jainewentroba@hotmail.com

A história da sociedade é uma história feita por homens e para homens, muitas foram as formas de violação dos direitos do gênero feminino, os quais acabaram sendo incorporados aos direitos humanos, as mulheres que por muitas vezes foram silenciadas de contextos importantes, estando ausentes nos debates históricos, políticos, econômicos e sociais (SOIHET; PEDRO, 2007), iniciaram com suas lutas e conquistas uma trajetória de permanência em seus direitos. No que se refere às lutas das mulheres por seus direitos, destacam-se ainda quatro importantes momentos (BUSTORFF, 2010). O primeiro refere-se à luta pelo direito à educação (Séc. XIX); o segundo, à luta pelo acesso ao ensino superior e pelo direito ao voto; o terceiro continua sendo pelo direito ao voto (conquistado em 1932, no Brasil) e a luta pela cidadania feminina (Séc. XX); e o quarto momento diz respeito à reflexão sobre a exploração sexual, o trabalho de mulheres, a luta pelo direito ao poder sobre o próprio corpo e a igualdade de direitos (Constituição de 1988) (BUSTORFF, 2010).

De acordo com a definição da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), a violência contra a mulher é tida como qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher (OEA, 1994). Compreende atos praticados em ambiente público ou privado e em diversos contextos do cotidiano, porém, é no ambiente doméstico que, fundamentalmente, ela ocorre (MADUREIRA, 2014).

Neste sentido, o termo feminicídio foi utilizado pela primeira vez em sessões do Primeiro Tribunal Internacional de Crimes contra as Mulheres, em Bruxelas, na Bélgica, em 1976 (SUNDE; SUNDE; ESTEVES, 2021). É o assassinato de mulheres cometido em razão do gênero, ou seja, quando a vítima é morta por ser mulher. É um crime de ódio baseado no gênero que vem se registrando durante muito tempo cujos praticantes, em sua maioria, são ex-companheiros ou os atuais esposos das vítimas (LEITE, 2020).

Houve em 2020 uma situação mundial que corroborou para o agravamento do feminicídio no Brasil: a pandemia da COVID-19. Diante da mesma, o isolamento social passou a ser uma medida paliativa para deter o avanço do vírus. Desta forma, as famílias brasileiras viram-se isoladas dentro de suas casas. Para as mulheres que já estavam em situação de risco, a coabitação dos agressores junto às vítimas, desencadeou no aumento dos casos de violência doméstica e feminicídio.

Este trabalho busca trazer à tona o debate sobre a eficácia das políticas públicas para mulheres, tangenciando dados sobre feminicídio no Estado do Rio Grande do Sul, durante a pandemia da COVID-19. Para tanto, utilizou-se de uma pesquisa descritiva e com abordagem mista, qualitativa e quantitativa, com o uso da metodologia de revisão bibliográfica e de dados secundários para trazer à tona o debate sobre os dados sobre feminicídio no período supracitado. Considerou-se os anos de 2018 e 2019 como período anterior a pandemia e os anos de 2020 e 2021 como período pandêmico.

TIPOS E CARACTERÍSTICAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

A violência praticada contra mulheres é conhecida como violência de gênero, pois se relaciona à condição de subordinação da mulher na sociedade, que constitui na razão implícita do número estarrecedor de casos de agressões físicas, sexuais, psicológicas, morais e econômicas (patrimoniais), perpetrados em desfavor de mulheres, revelando a incontestável desigualdade de poder entre homens e mulheres, sobretudo nas relações domésticas (FEDERAL, 2005).

A Lei nº 11.340/2006 (2006, sem paginação) define cinco formas de violência doméstica e familiar, sendo elas:

“Violência física: ações que ofendam a integridade ou a saúde do corpo como bater ou espancar, empurrar, atirar objetos na direção da mulher, sacudir, chutar, apertar, queimar, cortar ou ferir; Violência psicológica: ações que causam danos emocionais e diminuição da autoestima, ou que vise degradar ou a controlar seus comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir, ou qualquer outro meio que cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação; Violência sexual: ações que forcem a mulher a fazer, manter ou presenciar ato sexual sem que ela queira, por meio de força, ameaça ou constrangimento físico ou moral; Violência patrimonial: ações que envolvam a retirada de dinheiro conquistado pela mulher com seu próprio trabalho, assim como destruir qualquer patrimônio, bem pessoal ou instrumento profissional; Violência moral: ações que desonram a mulher diante da sociedade com mentiras ou ofensas. É também acusá-la publicamente de ter praticado crime. São exemplos: xingar diante dos amigos, acusar de algo que não fez e falar coisas que não são verdadeiras sobre ela para os outros”.

Em suma, a violência pode se dar no espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas

(âmbito da unidade doméstica), ou na comunidade formada por indivíduos que são ou que se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa (âmbito da família) ou ainda em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. Vale ressaltar ainda, que essas relações pessoais mencionadas acima independem de orientação sexual (BRASIL, 2006).

Ainda, mulheres sozinhas, mães solteiras, imigrantes, jovens trabalhadoras, são as maiores vítimas dessas violências, não por serem mais vulneráveis que as demais, mas porque são a personificação das mudanças que vêm ocorrendo na sociedade culturalmente patriarcal. Ser homem, inserido na cultura patriarcal, significa possuir, dominar, delimitar território e ter controle sobre ele, e dentro deste contexto o corpo da mulher é mais um objeto que pertence ao homem e deve ser controlado. Visto isso, a independência financeira e emocional das mulheres, a partir do final do século XX e início do século XXI, simbolizam essas mudanças sociais, a perda de controle e dominação masculina e, por consequência, da ideia socialmente construída de masculinidade (GAYÓ, 2010).

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES

A definição sobre políticas públicas é ampla, e dessa forma não existe uma única definição para a mesma (SOUZA, 2006). Para Teixeira (2002, p. 2):

Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

No mesmo sentido, Dias e Matos (2012, p. 12) conceituam políticas públicas como “ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana”. Nesse contexto, “as políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis” (TEIXEIRA, 2002, p. 3). Dias e Matos (2012) complementam que

as ações devem ser planejadas e organizadas após a observação dos interesses e das demandas da sociedade.

Diante disso, destaca-se a importância de alguns marcos legais no combate à violência contra a mulher no Brasil. Um deles foi a “Declaração sobre a Eliminação da Violência Contra as Mulheres”, que foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 48/104, de 20 de dezembro de 1993. Nessa declaração foi exposta a preocupação com “o fato de a violência contra as mulheres constituir um obstáculo, não só à realização da igualdade, do desenvolvimento e da paz, [...] mas também à plena aplicação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres” (NAÇÕES UNIDAS, 1993, p. 1).

Em 2003, o governo brasileiro deu uma importância maior ao assunto e criou Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), a qual possuía o objetivo de “promover a igualdade entre gêneros e combater todas as formas de violência, preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente” (BRASIL, 2019, sem paginação).

A partir de 2003, as políticas públicas para o enfrentamento à violência contra as mulheres são ampliadas e passam a incluir ações integradas, como: criação de normas e padrões de atendimento, aperfeiçoamento da legislação, incentivo à constituição de redes de serviços, o apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência e ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública. Esta ampliação é retratada em diferentes documentos e leis publicados neste período, a exemplo dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, a Lei Maria da Penha, a Política e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, as Diretrizes de Abrigamento das Mulheres em situação de Violência, as Diretrizes Nacionais de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta, Norma Técnica do Centro de Atendimento à Mulher em situação de Violência, Norma Técnica das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, entre outros (BRASIL, 2011, p. 7-8).

Outro marco legal e de grande relevância para o combate à violência contra as mulheres, talvez o mais importante até hoje, foi a Lei nº. 11.340/2006, mais conhecida como “Lei Maria da Penha”.

LEI MARIA DA PENHA E LEI DO FEMINICÍDIO

A Lei nº 11.340/2006, denominada Lei Maria da Penha, foi um marco importante na história, principalmente em favor da violência doméstica e familiar

contra a mulher brasileira. É importante destacar quem foi Maria da Penha e o porquê desta Lei. Maria da Penha era uma professora universitária de classe média, que também era casada com um professor universitário, o qual foi autor do caso de violência doméstica contra Maria da Penha, a sua primeira violência foi em 1983, por duas vezes, do seu marido, que tentou assassiná-la, a primeira vez com um tiro, que a deixou paraplégica, onde o próprio marido atirou nela dizendo que foi um assalto, pois na época do acontecido Maria estava dormindo e não se lembrava de muita coisa que aconteceu. A segunda tentativa foi por eletrocussão e afogamento. Temendo a sua morte, Maria foi buscar ajuda internacional. A punição pela Justiça só veio vinte anos depois, por interferência de organismos internacionais. Maria da Penha transformou dor em luta, tragédia em solidariedade, merecendo a homenagem levando o nome à lei que é, sem dúvida, um microssistema de proteção à família e à mulher (DUMARESQ, 2016).

Segundo Costa, Silva e Oliveira (2014), a referida lei tem o objetivo de amparar as vítimas que sofreram violência doméstica, pois o magistrado de violência doméstica e familiar tem competência para versar sobre casos que envolvam a família, como separação, pensão, guarda dos filhos. Já a referida Lei nº 13.104/15, que é a Lei do Feminicídio, trata especificamente sobre o homicídio ocorrido contra a vida da mulher, na qual é decorrência de discriminação de gênero, que pode ser motivado ou concomitante com violência doméstica ou ocorre acompanhado dela, sendo praticado pelo cônjuge, parceiro ou qualquer outro familiar por parte de parceiros e ex-parceiro, a Lei do Feminicídio introduz uma nova seção qualificadora dos homicídios simples, o que torna a pena ainda maior, colocando assim o feminicídio como um crime hediondo (PORFÍRIO, 2021).

É importante ressaltar que, antes da promulgação da lei, no Brasil, por exemplo, crimes “passionais” eram amenizados judicialmente, em casos de suspeita de adultério era aceito legalmente que o homem matasse sua esposa e seu amante, é importante ressaltar que só era caracterizado adultério quando era a mulher a adúltera, caso contrário o ato era considerado apenas como uma união conjugal não oficializada legalmente. Ou seja, o Estado, por vias legais, tolerava a violência doméstica, o que fortalecia a hierarquia entre os gêneros, já que os autores de tais crimes ficavam impunes. Nessa época, a violência doméstica e familiar contra a mulher era tratada como crime de menor potencial ofensivo e enquadrada na Lei nº 9.099/1995. Na prática, isso significava que a violência de gênero era banalizada e

as penas geralmente se reduziam ao pagamento de cestas básicas ou trabalhos comunitários. Em outras palavras, não havia dispositivo legal para punir com mais rigor, o homem autor de violência.

Atualmente, em que pese a lei visa extinguir justamente isso, faz-se pertinente referir que ainda vigorava atualmente a ideologia patriarcal presente na sociedade tem influenciado as investigações dos crimes de Femicídio, refletida nos discursos dos advogados, testemunhas, policiais, membros do Ministério Público (SANTOS, 2014).

ANÁLISE DOS DADOS REFERENTES AO FEMINICÍDIO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - ANTES E DURANTE O PERÍODO PANDÊMICO

A covid-19 provocou inúmeras outras crises além da sanitária, a destacar o crescimento de violência contra a mulher, principalmente contra a vida dela, feminicídio. Com o isolamento houve muitos pedidos de ajuda e medidas protetivas, esse fenômeno não é exclusivamente brasileiro e, a nível internacional, os dados nos mostra que durante a pandemia 1 em cada 4 mulheres brasileira (24,4%) acima de 16 anos afirmam ter sofrido algum tipo de violência ou agressão durante o período pandêmico (FBSP, 2021). O Brasil teve um aumento de 7,3% nos casos de feminicídio em 2019 em comparação com 2018, ano antes do período pandêmico, o que nos mostra que os registros já vinham aumentando (VELASCO; CAESAR; REIS, 2020)

Porém o que se destaca neste trabalho é o Estado do Rio Grande do Sul, o registro da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul nos mostra que durante o ano de 2018 houve 16 casos de feminicídio consumando no RS contra a vida da mulher e 22 casos de tentativas, porém quando comparado com o ano de 2019, teve um aumento muito grande, considerando que foram 97 casos de feminicídio consumado e 359 casos de tentados. No período pandêmico, dado o início de 2020, houve uma queda de 80 casos de homicídio consumado e 317 feminicídio de tentativas, sendo que 82% das vítimas nunca registraram ocorrência contra o agressor, sendo que 38% dos feminicídios foram praticados com uso de arma de fogo e 34% praticados com uso de arma branca, já no ano de 2021 os dados nos mostram que houve um aumento, sendo que ocorreram 96 casos de feminicídio consumado e 259 tentativas de feminicídio, e dessas 60% das vítimas

também não possuíam registro de ocorrência contra o agressor e 83% dos feminicídios consumados forma íntimos (SSP, 2022).

Podemos observar, portanto, que no período antes da pandemia os casos vinham acontecendo e tinham uma significância de aumento durante o ano de 2019. No ano de 2020 teve uma diminuição de registros de casos de feminicídio, mas vale ressaltar também que foi o ano do início da pandemia, mulheres tiveram que ficar em casa em confinamento com seus parceiros, acarretando assim a dificuldade de denunciar casos de agressão e casos de urgência e em situação de vulnerabilidade (FBSP, 2020).

O governo começou a fazer campanhas para ajudar nas denúncias, o que fez com que aumentasse os casos de registro no ano de 2021, porém mesmo assim os feminicídios não foram evitados. Salienta-se que, dos 497 municípios gaúchos apenas 23 possuem Centro de Referência da Mulher e 13 têm casas de abrigo, e diante desse baixo número de municípios do RS que contam com atendimento especializado às vítimas de violência doméstica, o Departamento de Políticas para as Mulheres (DPM), vinculado à Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul (SJCDH), elaboraram um “Guia para a adesão de políticas de proteção às mulheres nos municípios⁹⁴”, com o objetivo de auxiliar os gestores municipais que desejam contribuir no enfrentamento à violência contra a mulher (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo mostrou, através dos dados coletados, que a pandemia da COVID-19 fomentou o feminicídio no RS e o aumento no número de denúncias de violência contra a mulher. Diante desta situação, o estado buscou algumas medidas para evitar e/ou amenizar esse crime, como por exemplo campanhas para auxiliar nas denúncias e até mesmo a elaboração do “Guia para a adesão de políticas de proteção às mulheres nos municípios”, procurando auxiliar os gestores na implementação de políticas públicas para garantir o direito de vida das mulheres.

Espera-se que este trabalho, auxilie nas pesquisas sobre feminicídio além de possibilitar o início de um debate que se faz necessário no tentar compreender

⁹⁴ O guia pode ser acessado através do link: https://famurs.com.br/uploads/noticia/25238/CARTILHA_DA_MULHER.pdf

até que ponto as políticas públicas para mulheres são efetivas principalmente em um cenário contingencial que é o de uma pandemia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Maria da Penha. Lei n. 11.340/2006.** Coíbe a violência doméstica e familiar contra a mulher. Presidência da República, 2006.

BRASIL. **Secretaria de Políticas para Mulheres.** 2019. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sobre/spm>. Acesso em 11 abr. 2022.

BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulheres. **Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Contra Mulheres.** 2011. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em 11 abr. 2022.

BUSTORFF, Leila Alcina Correia Vaz. **O conceito de gênero nas políticas públicas que orientam atenção à saúde da mulher:** revisão integrativa da literatura. 2010. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Enfermagem, Revisão Integrativa da Literatura, João Pessoa, 2010.

COSTA, Caroline Amorim; SILVA, Rafael Bernardo Portela da; OLIVEIRA, Rafael Vítor Mereu de. Aplicabilidade da Lei Maria da Penha e seus principais aspectos. **Direito Isabela Hendrix**, Belo Horizonte, v. 13, n. 13, p. 112-123, nov. 2014.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas:** princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DUMARESQ, Mila Landin. **Os Dez Anos da Lei Maria da Penha:** uma visão prospectiva. Brasília: Senado Federal, 2016.

FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Visível e Invisível: A Vitimização de Mulheres no Brasil**. 3 ed. Relatório, 2021. Disponível em encurtador.com.br/czIz9. Acesso em 12 abr. 2022.

FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Violência Doméstica Durante a Pandemia de Covid- 19**. 2020. Disponível em encurtador.com.br/cdwl6. Acesso em 12 abr. 2022.

FEDERAL, Senado. **Violência Doméstica Contra a Mulher**. Brasília: Relatório de Pesquisa-SEPO, 2005. p. 1-24. Disponível em encurtador.com.br/ghsAJ. Acesso em 10 abr. 2022.

GAYÓN, Mariana. Berlanga. Las Fronteras Del Concepto “Feminicido”: Una Lectura de Los Asesinatos De Mujeres de América Latina. *In: Fazendo Gênero 9: Diásporas, Diversidades, Deslocamentos*. 2010. Santa Catarina. **Anais [...]**. Santa Catarina: SC, 2010. p. 1-9.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Estado lança cartilha inédita para gestores sobre implantação de políticas de proteção à mulher nos municípios**. Porto Alegre, 2021. Disponível em encurtador.com.br/hswB9. Acesso em 12 abr. 2022.

LEITE, Catalina. **Países registram aumento de violência doméstica durante período de quarentena**; veja como denunciar casos no Ceará. O Povo Online 2020; Disponível em encurtador.com.br/cezAM. Acesso em 11 abr. 2022.

MADUREIRA, Alexandra Bittencourt *et al.* Perfil de homens autores de violência contra mulheres detidos em flagrante: contribuições para o enfrentamento. **Escola Anna Nery - Revista de Enfermagem**, [S.L.], v. 18, n. 4, Out-Dez 2014. FapUNIFESP (SciELO).

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre a Eliminação da Violência contra Mulheres**. Resolução 48/104 de 20 de dezembro de 1993. Disponível em <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declaracaovienciMulheres.pdf>. Acesso em 11 abr. 2022.

OEA. Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher**. Belém/PA, 1994.

PORFÍRIO, Francisco. **Feminicídio**. 2021. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/sociologia/feminicidio.htm>. Acesso em: 10 abr. 2022.

SANTOS, Camila Guedes Pereira Pitanga. **A proteção à mulher segurada da previdência social: Uma abordagem sobre as ações**. 2014. 90 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba Centro de Ciências Jurídicas, João Pessoa - PB, 2014.

SOIHET, Rachel; PEDRO, Joana Maria. A emergência da pesquisa da História das Mulheres e das Relações de Gênero. **Revista Brasileira de História**, v. 27, p. 281-300, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, [S.L.], n. 16, p. 20-45, dez. 2006.

SSP, Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. **Indicadores da Violência Contra a Mulher - Lei Maria da Penha**. Disponível em encurtador.com.br/txCNZ. Acesso em 12 abr. 2022.

SUNDE, Rosario Martinho; SUNDE, Lucildina Muzuri Conferso; ESTEVES, Larissa Fenalte. **Feminicídio durante a pandemia da COVID-19**. *Oikos: Família e Sociedade em Debate*, v. 32, n. 1 p.55-73, 2021.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Salvador: AATR**, v. 200, 2002.

VELASCO, Clara; CAESAR, Gabriela; REIS, Thiago. **Mesmo com queda recorde de mortes de mulheres, Brasil tem alta no número de feminicídios em 2019.** 2020. Disponível em encurtador.com.br/exELQ. Acesso em 12 abr. 2022.

REFLEXÕES ACERCA DE GÊNERO, CURRÍCULO E EDUCAÇÃO

Karoline Lyvya Cristino de Oliveira⁹⁵
Gabriel Eidelwein Silveira⁹⁶
Gisele Gonçalves Palha do Nascimento⁹⁷

Resumo: Gênero é uma construção social que parte da cultura em que estamos inseridos e adquire significado nos tempos e espaços educativos (LOURO, 2011). Quanto ao currículo, compreende-se que se constitui como um território de contestação, sendo utilizado nas relações de poder que perpassam os ambientes educativos (SILVA, 2009). O presente texto tem por objetivo estabelecer conexões entre as categorias gênero e currículo na perspectiva de combater as desigualdades de gênero. Metodologicamente, esta é uma pesquisa bibliográfica exploratória, com abordagem qualitativa, pois possibilita realizar reflexões por meio de materiais bibliográficos acerca das categorias: gênero, currículo e educação (MARCONI, 2011; CRESWELL, 2010). Ao final esboçamos algumas conclusões preliminares, tais como: a relevância dos períodos históricos destas temáticas e suas implicações socioeducativas; a investigação de gênero e currículo como substancial, pois compreendeu-se o quão poderosa pode ser a construção e a experimentação de um currículo e a educação como uma relação de poder.

Palavras-Chave: Gênero; Currículo; Educação.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se a falar das questões de gênero que estão presentes no debate contemporâneo de educação. Partimos do pressuposto de que estas temáticas não podem ser desprezadas, pois se aliam ao processo de construção de um mundo mais justo, igual e democrático, sem sexismo, machismo e LGBTfobia. Logo, entende-se que é importante incorporar a temática de gênero na formação inicial dos profissionais da educação. Desse modo, dada a relevância do tema, surgiu a necessidade de se pesquisar sobre o eixo gênero-currículo-educação. Entendendo que as relações de poder e as desigualdades impactam nas relações de gênero, percebeu-se que, com o passar dos anos, as discussões de gênero foram invadindo cada vez mais as academias

⁹⁵ Pós-graduanda em Psicopedagogia pela Uniasselvi, acadêmica do curso de Administração e graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Piauí, UFPI, Piauí, Brasil. Bolsista PIBIC/CNPq/UFPI. E-mail: k.lyvya@hotmail.com.

⁹⁶ Doutor em Sociologia pela UFRGS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Piauí, PPGS-UFPI. E-mail: professor.gabriel@ufpi.edu.br

⁹⁷ Graduanda do curso de Administração, pela Universidade Federal do Piauí, UFPI, Piauí, Brasil. E-mail: giselegpn@hotmail.com

universitárias, como também foram ganhando mais notoriedade as discussões que envolvem essas temáticas.

Enfatizando as categorias mencionadas acima, colocamos o seguinte questionamento inicial: como se dão as aproximações entre gênero, currículo e educação? Diante desta pergunta, se fez necessário elencar alguns objetivos para nortear nossa reflexão, sendo: objetivo geral: Compreender como se dão as aproximações históricas de gênero, currículo e educação; e objetivos específicos: a) Conceituar gênero e currículo a partir de uma perspectiva histórica, política e educativa; b) Estabelecer a relação entre gênero, currículo e educação e c) Refletir sobre as contribuições das temáticas para o combate às desigualdades de gênero.

Buscando atingir os objetivos citados, a presente pesquisa caracteriza-se por ter uma abordagem qualitativa, sendo do tipo exploratória e bibliográfica. Enfatiza-se que na abordagem qualitativa, segundo Creswell (2010, p. 209), “[...] os pesquisadores fazem uma interpretação do que enxergam, ouvem e entendem. Suas interpretações não podem ser separadas de sua origem, história, contexto e entendimentos anteriores”. Assim, a partir da natureza qualitativa se tem a intenção de analisar criticamente os dados coletados. Já na pesquisa bibliográfica, “sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer sejam publicadas ou gravadas (MARCONI, p.57, 2011)”.

Quanto ao referencial teórico, será distribuído da seguinte maneira: seção 1 – Gênero: Surgimento e contribuições, seção 2 – Currículo: Uma contribuição crítica e pós-crítica e seção 3 – Gênero, Currículo e Educação: Algumas aproximações. Na seção 1, intitulada: “Gênero: Surgimento e contribuições”, será traçado resumidamente o percurso histórico do surgimento da perspectiva de Gênero e algumas de suas contribuições. Para compor a temática gênero, tomamos como base os seguintes autores e autoras: Almeida (1998), Louro (2011) e Scott (1989 e 1994). Na seção 2, “Currículo: Uma contribuição crítica e pós-crítica”, a discussão de Currículo será abordada por meio das teorias críticas e pós-críticas, de modo que se interligue com gênero e educação. Para compor o aporte teórico, foram utilizados os seguintes autores e autoras: Lima (2009), Silva (2009) e Kelly (1981). Já a seção 3, “Gênero, Educação e Currículo: Algumas aproximações”, se encarregará de trazer a relação entre estas categorias – Gênero, Currículo e

Educação, fazendo assim considerações acerca dessas discussões. As discussões ficaram a cargo de Louro (2008 e 2011) e Silva (2009).

GÊNERO: SURGIMENTO E CONTRIBUIÇÕES

No passado (que não é tão distante), as mulheres não tinham direito ao estudo nem ao voto, muito menos trabalhar fora de casa. Assim, a mulher era preparada para o seu destino: exercer o seu “papel de mulher”, ou seja, dedicar-se ao lar, aos afazeres domésticos, ao marido e à maternidade. Atribuía-se para a função feminina, exclusivamente, “cuidar” do marido e dos filhos, não podendo desempenhar uma profissão fora do lar e muito menos assalariada (ALMEIDA, 1998, p. 19). Porém, com a grande mobilização dos movimentos sociais da década de 60 e 70, os termos e conceitos acompanharam essa avalanche e os estudos que se voltavam para as questões da mulher passaram a ampliar os seus termos, iniciando assim as pesquisas relacionadas aos “estudos de gênero”. Quanto ao conceito de gênero, pode-se encontrar uma melhor compreensão em Scott (1989, p. 7). A autora afirma que,

[...] o gênero é igualmente utilizado para designar as relações sociais entre os sexos. O seu uso rejeita explicitamente as justificativas biológicas, como aquelas que encontram um denominador comum para várias formas de subordinação no fato de que as mulheres têm filhos e que os homens têm uma força muscular superior. O gênero se torna, aliás, uma maneira de indicar as “construções sociais” – a criação inteiramente social das idéias sobre os papéis próprios aos homens e às mulheres. É uma maneira de se referir às origens exclusivamente sociais das identidades subjetivas dos homens e das mulheres.

Dessa forma, pode-se entender que conceituar gênero engloba muito mais que o feminino ou masculino; é algo complexo e que se constitui por toda uma sistemática de relações. A consideração do sexo ou da sexualidade não pode ser o parâmetro para se constituir o que de fato é classificável como homem/mulher. Mas sim, a partir de uma determinada sociedade, bem como dos seus ritos e linguagens, a identidade e a cultura. Dessa maneira, o que se é entendido como mundo social é o que constitui o corpo, por meio da realidade sexuada, como um depositário que se constitui como princípios de visão e as divisões sexualizantes entre os sexos (LOURO, 2011).

Considerando o percurso histórico, o crescimento dos movimentos sociais e da efervescência advinda destes, compreende-se que os estudos não se voltam

apenas em traçar uma História das Mulheres, mas em compreender como se dão as relações de gênero, bem como o que as une e o que as separa. Revelar como as masculinidades e feminilidades, em determinados contextos, podem ser tóxicas, por exemplo, tem sido uma das grandes questões das discussões de gênero. Louro (2011) ratifica que, ao consentirmos que a construção de gênero é histórica e cultural, bem como que é preciso o entendimento sobre as relações entre homens e mulheres, assim como que as falas e as representações estão em processo de mudanças, entende-se que as identidades de gênero estão sempre se transformando. Por este motivo, é essencial compreender que teorias e práticas feministas, mesmo com suas críticas e propostas, também estão “construindo” o gênero.

CURRÍCULO: UMA CONCEPÇÃO CRÍTICA E PÓS-CRÍTICA

O que, de fato, é o currículo, e a quem ele se destina? Bom, estas são questões que geram muitos questionamentos. Contudo, para que possamos ter uma melhor compreensão do que seja currículo é preciso, inicialmente, entender o que se entende por currículo, pois este termo é usado em muitos sentidos, assim como as diversas definições que têm se apresentado (KELLY, p.2, 1981).

O currículo se configura como um produto das relações humanas. Desta forma, pode-se considerar as teorias do currículo como a existência de um campo especializado em que são permitidos a realização de estudos e pesquisas que se voltem a investigar o currículo. São encontradas algumas teorias que se propõem a investigar o currículo, sendo: Teorias tradicionais, teorias críticas e teorias pós-críticas (LIMA, 2009, p. 49).

Ratifica-se, contudo, que serão enfatizadas apenas duas teorias do currículo, sendo: crítica e pós-crítica, enfatizando-se esta última. Ressalta-se que, as discussões que se voltam para teoria educacional e crítica entendem que poder é algo que se destaca. Assim, as relações de poder no campo que permeiam a educação e o currículo são entendidas por ter uma conotação política. Percebeu-se que, quando é investigado o poder, constata-se que ele se manifesta nas relações sociais, em um indivíduo ou grupo que acata a vontade e o arbítrio de outros, sendo o sujeito dominado por um dominante (LIMA, 2009, p. 26).

Dessa maneira, a partir das teorias críticas e pós-críticas, entende-se que não se pode mais ver o currículo pela mesma ótica ingênua de antes, pois, entende-se que o currículo possui significados que ultrapassam aqueles que as teorias mais tradicionais nos apresentaram.

Quando se dedica em analisar essas forças de dominação, é observado que elas podem ser relacionadas ao poder exercido pelos grupos e classes dominantes, os quais se fazem presentes nas atuações do Estado, o qual pode ser entendido, em certas teorizações, como uma fonte central de poder. A educação, que se configura como um instrumento estatal, pode reproduzir o status quo por meio das práticas escolares, intermediários educativos, de forma sutil ou complexa, através de dispositivos como: atos legais, falas, rotinas e rituais institucionais, diários. Nesse contexto, enquanto um espaço cultural de construção de sentidos e significados, o currículo é essencial, podendo, também, ser entendido como um importante espaço de luta e transformações das relações de poder no contexto social (LIMA, 2009, p. 27).

Portanto, o que interessa é que se possa entender quais são as implicações sociais e de poder dos conteúdos curriculares que são ensinados nos espaços educativos por profissionais da educação. Devemos refletir sobre a base cultural a que estes currículos estão vinculados, de forma que possamos estabelecer se estes currículos contemplam os sujeitos dos processos de ensino. Pois, entender em que cultura estão inseridos esses currículos e se os sujeitos estão contemplados nos conteúdos curriculares propostos, se faz um estudo urgente (KELLY, 1981, p. 43).

GÊNERO, CURRÍCULO E EDUCAÇÃO: ALGUMAS APROXIMAÇÕES

Ao considerar que gênero é uma construção social, e que está diretamente ligado ao meio em que estamos inseridos, se faz necessário questionar quais seriam os dispositivos que participam dessa construção. Ao explorarmos esta questão, foi possível compreender, com Louro (2008), que, em nossa cultura, fomos ensinados a viver gênero e a sexualidade por meio de alguns dispositivos, sendo estes: a mídia, a igreja, a ciência, as leis e afins. Ademais, na contemporaneidade, os discursos promovidos pelos movimentos sociais, bem como aqueles veiculados pelas mídias, inclusive digitais, ampliam as perspectivas do pensamento acerca do gênero, que está em constante transformação.

Assim, surge outro questionamento que se formula da seguinte maneira: por que relacionar as questões de currículo e gênero? Louro (2008, p.22) também responde, dizendo que, é porque o currículo forma um determinado tipo de sujeito: Homem, branco, cristão, heterossexual e burguês. Sendo este o “modelo de referência”, ou seja, o homem branco heterossexual de classe média urbana, entende-se que esta posição foi (e ainda é) construída como a referência de normalidade, como este sendo o exemplo a ser seguido e todos os outros - “desviantes” - seriam os diferentes, que se afastariam da posição de sujeito, que sairiam da linha tênue do que é entendido como identidade de referência – do que é normal. Este sujeito normativo universal, sujeito do conhecimento, é o sujeito do currículo.

Desta forma, questiona-se: por que é necessário pensar no currículo a partir das relações de poder? Por que os conhecimentos que estão no currículo são determinados por relações de poder. Além da desigualdade entre os gêneros, o problema não se centra somente nas mulheres, mas, sobretudo, nos homens, no contexto em que se situam no polo de poder da relação. Desta forma, este termo relacional propicia uma análise com o foco nas relações, acima de tudo, de poder (SILVA, 2009).

Mas, se a constituição de gênero passa por todos estes dispositivos, que são ensinados, quais são as contribuições da educação a estas discussões? O que a escola ensina ou reproduz? Por que relacionar as questões de currículo e gênero? Ao entender que o currículo é uma “arma de poder”, pode-se responder aos questionamentos feitos acima seguindo a seguinte linha de argumentos: Entendemos que a construção dos gêneros ocorre por meio de variadas atividades e práticas. São sugeridos, nas mais diversas situações, e são gerados de modo evidente ou escondido por um agrupamento interminável de instâncias sociais e culturais (LOURO, 2008). Assim, ao falarmos de currículo e a sua relação com gênero, compreende-se que se tem uma grande desigualdade que acaba por dividir homens e mulheres, sendo que os primeiros têm se apropriado de uma parte imensamente desproporcional, tanto de recursos materiais como simbólicos da sociedade. E, essa forma de divisão, extremamente desproporcional, é claramente estendida à educação e ao currículo (SILVA, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir este trabalho exploratório e preliminar, enfatizamos a urgência de desenvolver currículos que pressuponham a crítica das relações de poder engendradas a partir do gênero. As transformações na sociedade contemporânea exigem que a educação repense o currículo que estamos praticando e em favor de quais pressupostos sociais. entendemos que a criação dos currículos precisa acompanhar o mundo contemporâneo e os diversos sujeitos emergentes, a fim de chegarmos a uma, embora temporária, definição de currículo adequada aos desafios atuais.

Compreende-se também que o machismo, o sexismo e as discriminações, ainda hoje, na contemporaneidade, se fazem presentes, inclusive no campo educacional. Desta forma, acreditamos que trazer essas discussões para o debate, com o desenvolvimento da pesquisa, é uma forma de problematizar e desnaturalizar formas de opressão. Numa perspectiva educacional, entende-se que o respeito à dignidade humana deve estar acima de todos os “estranhamentos” e preconceitos, pois é preciso entender que o diferente não é melhor nem pior que aquilo que convencionalmente padronizado como comportamento social normal.

A diversidade faz parte da sociedade. Desta forma, numa perspectiva humanista e inclusiva, a educação precisa promover práticas de respeito às diferenças. É por isso que se assume, nesta pesquisa (em desenvolvimento), um posicionamento político evidente. O estudo é significativo porque dá visibilidade a sujeitos invisibilizados pelo currículo tradicional, ao incursionar pelas discussões de gênero. Nos opomos ao currículo que segure as minorias, produza violências contra mulheres, gays, lésbicas, travestis e outras identidades sexuais e de gênero que divergem do padrão normativo, quer dizer, heterossexual e cisgênero. É, pois, a partir dessas relações de poder que entendemos as conexões entre currículo e gênero, de maneira que o currículo pode ser tanto um mecanismo de segregação e reprodução das violências estruturais, quanto um espaço de reflexão e aprendizado sobre as questões de desigualdade entre os gêneros. Nessa perspectiva, analisar tais tensionamentos no campo da educação se faz urgente e necessário.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jane Soares de. **Mulher e educação: A paixão pelo possível**. São Paulo: Editora UNESP, 1998.

CRESWELL, Jonh.W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos e misto**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed. 2010.

KELLY, Alberto Vitor. **O Currículo: teoria e prática**. Tradução Jamir Martins. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1981.

LOURO, Guacira Lopes. **Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

LOURO, Guacira Lopes. **Gênero e Sexualidade: pedagogias contemporâneas**. 2008. ProPosições, v. 19, n. 2 (56) - maio/ago. 2008. p. 17-23. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/pp/v19n2/a03v19n2.pdf>. Acesso em 25 de mar. 2019.

LIMA, Maria Divina Ferreira. **Teoria de Currículo e Sociedade**. Teresina: Gráfica do Povo, UFPI/CEAD, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa: Planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SCOTT, Joan W. **GÊNERO: UMA CATEGORIA ÚTIL PARA ANÁLISE HISTÓRICA**. Gender: a useful category of historical analyses. Gender and the politics of history. TRADUÇÃO: Christine Rufino Dabat Maria Betânia Ávila. New York, Columbia University Press. 1989. Disponível em <file:///D:/aluno/Downloads/109975-58933-1-SM.pdf>. Acesso em 02 set. 2019

SILVA, Tomaz Tadeu da. **Documentos de Identidade: uma introdução às teorias do currículo**. 3 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2009

O APROFUNDAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL

Renata Gomes da Costa⁹⁸
Monique Soares Vieira⁹⁹
Carolina Rubano de Oliveira¹⁰⁰
Mariana Teixeira da Paz¹⁰¹

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo apresentar os dados parciais do projeto de pesquisa “Os fundamentos da violência contra as mulheres no Brasil”, desenvolvido na Escola de Serviço Social da UNIRIO. Nesta fase da pesquisa, o projeto se dedicou a analisar as configurações da violência contra as mulheres no período da pandemia da COVID-19 no Brasil. Desta forma, foi executado a partir de duas estratégias: 1) realização de entrevistas com as profissionais das instituições que atendem às mulheres em situação de violência; 2) levantamento e análise dos dados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021 e na Pesquisa “Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil”(Fórum Brasileiro de Segurança Pública). A análise dos dados foi realizada pela técnica de análise de conteúdo. Os resultados preliminares apontam para a necessidade de aprofundamento e problematizações no que se refere ao aumento da violência tendo como nexos causador principal o isolamento social, o caráter estrutural da violência contra as mulheres no Brasil e suas articulações com os fenômenos do patriarcado e do racismo.

Palavras-Chave: Violência; Mulheres; Pandemia.

INTRODUÇÃO

A violência contra as mulheres é consequência da estrutura patriarcal e racista das relações de produção e reprodução social, ou seja: 1) é fruto de uma organização em sociedade fundamentada em desigualdades socioeconômicas entre homens, mulheres, brancos e negros; 2) é um fenômeno transversal à sociedade e integra a organização social de gênero no Brasil. De acordo com Saffioti (2000), esta ignora as fronteiras de classe social e de raça/etnia. Contudo, a vivência da violência

⁹⁸Doutora em Serviço Social/Professora Adjunta da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)/ Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: renata.costa@unirio.br

⁹⁹Doutora em Serviço Social pela PUCRS/ Professora dos cursos de Serviço Social e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)/ Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: moniquevieira@unipampa.edu.br.

¹⁰⁰Graduanda em Serviço Social na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)/ Rio de Janeiro, Brasil. Email: carolinarubano@edu.unirio.br

¹⁰¹Graduada em Serviço Social na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)/ Rio de Janeiro, Brasil. Email: marianapaz@edu.unirio.br

e as possibilidades de ações e acesso aos recursos para seu enfrentamento são diferentes quando consideramos mulheres brancas ricas e de classe média, em relação às mulheres pobres e trabalhadoras, brancas e negras; 3) é um elemento fundamental no processo de controle social e enquadramento das mulheres no ordenamento social de gênero, que determina lugares desiguais para homens e mulheres na família, nas relações afetivas, nas relações de trabalho, no mercado de trabalho, nos padrões salariais; 4) o local privilegiado de exercício deste controle e reafirmação do poder dos homens sobre as mulheres é o domicílio; 5) é uma violência de gênero, familiar e/ou domiciliar que pode se manifestar em física, sexual, psicológica e/ou patrimonial.

A visão convencional (senso comum) sobre o tema trata a violência contra as mulheres como consequência de um mau comportamento por parte destas que fere algumas regras sociais e familiares em relação aos papéis de gênero impostos em uma sociedade estruturada pelo patriarcado e pelo racismo.

Ao longo de várias décadas, principalmente a partir dos anos de 1960, o fenômeno da violência como sinônimo de problemas entre o casal ou entre a família foi questionado por intelectuais e pesquisadoras nas universidades, mas, sobretudo, pelo movimento feminista. Este processo resultou em algumas conquistas jurídicas, de acesso a direitos, às políticas sociais e em um amplo arcabouço teórico que define, caracteriza e denuncia a violência como um fenômeno social, público e de responsabilidade do Estado (SAFFIOTI, 2015).

Em relação às conquistas sociais e jurídicas, temos como marcos: i) a criação da primeira delegacia de defesa da mulher na década de 1980; ii) a organização das políticas para as mulheres em 2003; iii) a promulgação da Lei Maria da Penha em 2006 (Lei 11.340/2006).

No contexto da pandemia da Covid-19, no Brasil, a violência contra as mulheres foi intensificada. Houve um aumento na procura por atendimentos e por medidas protetivas, como mostra os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021. Como exemplo, ampliou-se a veiculação de casos de violência contra as mulheres nos meios de comunicação, principalmente em notícias de jornais¹⁰².

¹⁰²<https://www.acnur.org/portugues/2020/11/25/violencia-contra-a-mulher-aumenta-durante-a-pandemia-de-covid-19/>

Diante disso, buscamos analisar os dados que explicitam este aprofundamento da violência e problematizar a relação com a pandemia, o isolamento social e os determinantes históricos e socioeconômicos, como o patriarcado e o racismo, que dão o caráter estrutural da violência contra as mulheres.

A pesquisa foi realizada por meio de pesquisa de campo e pesquisa documental (teórica e empírica). Na pesquisa de campo, entrevistamos algumas das profissionais que atenderam as mulheres no contexto da pandemia. Em relação às entrevistas, submetemos o projeto ao Comitê de Ética que, em 7 de dezembro de 2021, emitiu parecer favorável para a realização da pesquisa de campo por meio das entrevistas online (CAAE:49079321.6.0000.5285) (Número do Parecer: 5.150.376).

No que se refere a análise dos documentos, os dados foram colhidos e sistematizados a partir das seguintes bases de dados: i) Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021; ii) Pesquisa “Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil” (Fórum Brasileiro de Segurança Pública). Desta forma, utilizamos os seguintes indicadores para a pesquisa: i) número de homicídios; ii) número de feminicídios; iii) local da violência; iv) autor da violência; v) perfil da vítima; vi) número de registros de casos durante a pandemia.

DESENVOLVIMENTO

A violência contra as mulheres é consequência de uma sociedade estruturada por relações patriarcais e racistas. Saffioti (2000) afirma que o patriarcado foi forjado, desde as primeiras sociedades, como sistema de dominação-exploração das mulheres e tem como fundamento a divisão sexual do trabalho. Lener (2019) pesquisou historicamente sobre a origem e o desenvolvimento do processo de dominação sobre as mulheres, a fim de traçar subsídios teóricos que nos auxiliam: i) a entender como as diferentes sociedades desenvolveram a divisão sexual do trabalho; ii) como criamos hierarquias, desigualdades e violência a partir do sexo; iii) como na sociedade atual isso se

<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/11/23/com-restricoes-da-pandemia-aumento-da-violencia-contr-a-mulher-e-fenomeno-mundial.ghtml>

tornou, também, um elemento estrutural e fundamento material da violência contra as mulheres.

O patriarcado não foi um evento pontual, não é um fenômeno arcaico e nem se limita a uma definição de poder do pai, presente em sociedades agrárias. É, na verdade, um sistema histórico que surgiu com o Estado arcaico, tendo como unidade básica a família patriarcal, ou seja, “[...] que se desenrolou durante um espaço de tempo de quase 2.500 anos, de cerca de 3100 a 600 a.C. Aconteceu, mesmo no Antigo Oriente Próximo, em ritmo e momento diferentes, em sociedades distintas” (LENER, 2019, p.32-33). Contudo, é um fenômeno que se atualiza e permanece em todos os modos de produção, inclusive no modo de produção capitalista.

O sistema de dominação-exploração que Lerner (2019) e Saffioti (2000;2015) denominam de patriarcado e expressa a dominação dos homens sobre as dimensões da vida das mulheres (produção, reprodução, sexualidade, socialização), foi criado pela divisão sexual do trabalho que fez do sexo um instrumento de dominação e exploração. As consequências de uma realidade estruturada pela divisão sexual do trabalho e pelo patriarcado são desigualdades, hierarquias e opressões para as mulheres. Assim, a violência não é uma particularidade do modo de produção capitalista. Mas uma consequência de sociedades e modos de produção que se fundamenta na divisão sexual e no patriarcado.

A história do modo de produção capitalista nas diferentes regiões e países mostra que este não se desenvolveu sem a divisão sexual do trabalho e o patriarcado. Porém, países como o Brasil, que vivenciou o modo de produção escravista e deste transitou para o capitalismo, promovem uma divisão do trabalho que além de sexual, também é racial, pois utilizam a cor/raça/etnia para organizar o modo de produção, sua força de trabalho, seus padrões salariais e as condições de vida dos sujeitos.

Ao considerar esses mecanismos do modo de produção capitalista no Brasil, Saffioti (2000) desenvolveu a ideia do nó formado pelo patriarcado-racismo-capitalismo. Para a autora este nó foi constituído nos séculos XVI-XVIII. “[...] historicamente, o patriarcado é o mais antigo sistema de dominação-exploração. Posteriormente, aparece o racismo, quando certos povos se lançam na conquista de outros, menos preparados para a guerra” (SAFFIOTI, 1987,

p.60). No caso do patriarcado, por exemplo, considera que é “[...] o elemento constante [...], ao qual foram se agregando sucessivamente diferentes modalidades de organização da produção: escravista, feudal e capitalista” (SAFFIOTI, 1985, p.101).

Estas constatações históricas corroboram com os dados achados e analisados na pesquisa e de que no momento de crise sanitária como foi a pandemia da Covid-19, um fenômeno estrutural como a violência contra as mulheres tende a se acirrar. Preliminarmente, podemos afirmar que é necessário problematizar o isolamento como a principal explicação do aumento da violência contra as mulheres na pandemia. Nas entrevistas realizadas, as profissionais apresentaram algumas informações que apontam para uma análise mais ampla e complexa que precisa considerar: 1) como ocorreu o isolamento para as mulheres pobres e da classe trabalhadora; 2) o isolamento não é o único nexos causador do aumento da violência; 3) a pandemia só intensificou o contexto de violência que já existia; 4) os atendimentos online e os boletins de ocorrência online, por exemplo, aumentaram o volume de atendimentos e a procura pelos serviços especializados; 5) mulheres que não conseguiam acessar o atendimento presencialmente passaram a acessar online; 6) houve um aumento do atendimento dos casos de violência.

Algumas das informações prestadas pelas profissionais, como no caso do número de atendimentos e registros da violência, estava de acordo com o que encontramos na pesquisa documental realizada no “Anuário Brasileiro de Segurança Pública” de 2021 e na pesquisa “Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil”. Em relação às notificações dos casos de violência no Brasil, no ano de 2020, temos a redução dos registros nas delegacias de polícia, o que pode ser explicado, em grande parte, pelo isolamento social. Contudo, temos um crescimento das medidas protetivas de urgência e dos chamados de violência doméstica às polícias militares no telefone 190.

Tabela 1- Violência contra as mulheres em 2020 – Notificações (Brasil)

Ações	Evolução
Registros nas delegacias de polícia	Redução Lesão Corporal caiu 7.4%
Medidas Protetivas de Urgência (MPU)	Crescimento em 2020 de 4.4 % 294.440 MPU
Chamados de violência doméstica às Polícias Militares no 190	Crescimento de 16.3% 694.131 ligações por minuto

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021
Elaboração Própria

No que se refere aos dados de homicídios e feminicídios, em 2020, temos que a grande maioria dos crimes aconteceram dentro de casa, tendo como principal autor o parceiro ou ex-parceiro. As mulheres negras foram as que mais sofreram esse tipo de crime. Vale ressaltar, ainda, a dificuldade de qualificar as mortes de mulheres como feminicídio. A pesquisa mostra a dificuldade de alguns estados de tipificarem os casos de homicídio como feminicídio (Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015). Por exemplo, no Ceará apenas 8,2% dos casos são classificados como feminicídio, em contraste com a média nacional de 34,5%. Contudo, a alta proporção de casos de feminicídios sobre homicídios de mulheres em diversos estados (como Piauí (50,8%); Santa Catarina (55,3%); Mato Grosso (59,6%)) sugere que os estados que apresentam uma baixa proporção, provavelmente são objeto de subnotificação. Desta forma, é necessário reforçar a notificação correta dos crimes para darmos visibilidade às relações patriarcais de gênero que provocam a violência contra as mulheres.

Tabela 2 - Homicídio e Feminicídios em 2020- Brasil

Homicídios 2020		Feminicídios 2020	
Total	3.913	Total	1.350 (34.5% do total de homicídios)
Autor da violência	14,7% parceiro ou ex-parceiro	Autor da violência	81.5% parceiro ou ex-parceiro
Arma mais usada	Arma branca e arma de fogo	Arma mais usada	Arma branca e arma de fogo
Perfil por raça/cor	71% negras 28% brancas 0,2% indígenas 0,8% amarelas	Perfil por raça/cor	61,8% negras 36,5% brancas 0,9% indígenas 0,9% amarelas
Local	1/3 na rua	Local	Mais da metade dentro de casa

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021
Elaboração Própria

O perfil das mulheres que sofreram homicídio e feminicídio no Brasil não difere substancialmente do perfil das mulheres que sofreram violência doméstica e sexual na pandemia no ano de 2020. Temos que a maioria das mulheres que sofreram violência são: jovens; negras; separadas; vitimadas por pessoas conhecidas; dentro de casa.

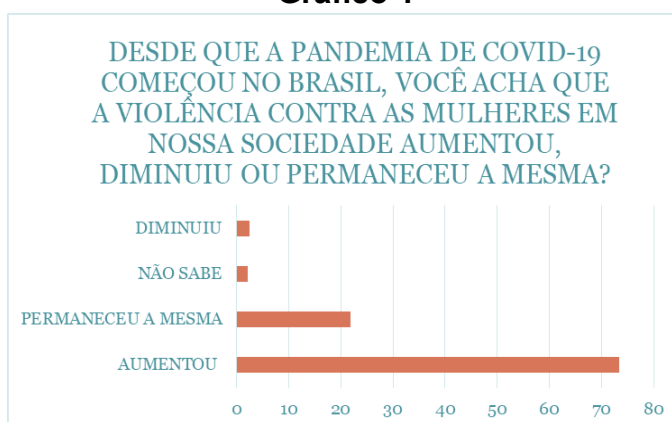
Tabela 3- Violência doméstica e sexual na pandemia* - Ano 2020 (Brasil)

Perfil	Dados
Estado civil	35% - Separada/divorciada; 30,70% - Solteira; 17,10% - Viúva; 26,80% - Casada
Cor/raça	52,90% - Negras (pretas +pardas); 23,50% - Branca
Idade	35,20% - 16 a 24 anos; 28,60% - 25 a 34 anos; 24,40 - 35 a 44 anos 18,80% - 45 a 59 anos; 14,10% - 60 anos ou mais
Vínculo com a vítima	72,80% - Conhecidos das mulheres, dos quais: 25,40% - Cônjuge/companheiro/namorado; 18,10% - Ex-cônjuge/ ex-companheiro/ex-namorado; 11,20% - Pais/mães; 4,90 % - Padrastos/madrasas; 4,40% - Filhos/filhas
Local da agressão	48,80% - Casa; 19,90% - Rua; 9,40% - Trabalho

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, da pesquisa “Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil. Edição 2021”. *Lesão corporal dolosa, ameaça, feminicídio, homicídio, estupro, estupro de vulnerável, tentativa de estupro, tentativa de estupro de vulnerável, assédio e importunação sexual. Elaboração Própria

A pesquisa do Fórum Brasileiro retrata que: 1) 73,5% da população brasileira possui a percepção de que a violência contra as mulheres aumentou na pandemia; 2) as mulheres que tiveram a renda familiar diminuída e/ou perderam o emprego sofreram mais violência do que as que passaram a trabalhar no remoto.

Gráfico 1



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, da pesquisa “Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil. Edição 2021”. *Lesão corporal dolosa, ameaça, feminicídio, homicídio, estupro, estupro de vulnerável, tentativa de estupro, tentativa de estupro de vulnerável, assédio e importunação sexual. Elaboração Própria

Gráfico 2



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, da pesquisa “Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil. Edição 2021”. *Lesão corporal dolosa, ameaça, feminicídio, homicídio, estupro, estupro de vulnerável, tentativa de estupro, tentativa de estupro de vulnerável, assédio e importunação sexual. Elaboração Própria

Os dados da pesquisa de campo e da pesquisa documental apontam a necessidade de análises constantes sobre o fenômeno da violência, que estrutura as relações de gênero no Brasil. Mostram também que os fundamentos da violência estão nas relações de gênero e étnico/raciais que, na nossa formação social-econômica, são patriarcais e racistas. É por esta razão que investigações que articulam violência, racismo e patriarcado apontam para os fundamentos históricos, sociais, econômicos e culturais do fenômeno da violência contra as mulheres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa mostrou a importância de analisarmos as configurações da violência contra as mulheres na pandemia. A explicação para o aumento dos casos não se limita ao isolamento social em si. As condições de vida e trabalho das mulheres são fundamentais para compreender como se deu o isolamento social para as diferentes classes sociais e, como isso impactou o aumento da violência. Devemos considerar também: 1) a existência prévia da violência, ou seja, as mulheres que já sofriam com situações de violência (e na pandemia foi intensificada); 2) o aumento dos atendimentos ocasionados pelo acesso via aplicativos como, por exemplo, atendimentos por meio de mensagens, ligações e chamadas de vídeos pelo whatsapp. É necessária uma análise mais aprofundada sobre tais fatores, que faremos após a finalização das entrevistas e transcrições. Em

relação aos dados sistematizados da pesquisa documental, podemos afirmar que a violência contra as mulheres é um fenômeno social estruturante das relações de gênero e raça/etnia no Brasil e seu enfrentamento requer uma análise sobre seus fundamentos. Ao compararmos com a base de dados construída anteriormente, e que apresentamos no relatório 2020-2021, o perfil de quem sofre a violência, o local e o autor da violência, permanecem os mesmos.

REFERÊNCIAS

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021.** Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em 10 de out. de 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e Invisível: A Vitimização de Mulheres no Brasil - 3ª edição – 2021** Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>. Acesso em 10 de out. de 2020.

LENER, Gerda. **A criação do patriarcado: história da opressão das mulheres pelos homens.** São Paulo: Cultrix, 2019.

SAFFIOTI, Heleieth. **Força de trabalho feminina no Brasil: no interior das cifras.** Perspectivas, São Paulo, n. 8, 1985.

SAFFIOTI, Heleieth. **O poder do macho.** São Paulo: Moderna, 1987.

SAFFIOTI, Heleieth. **Quem tem medo dos esquemas patriarcais de pensamento?** In: Crítica Marxista. São Paulo, Boitempo, v.1, n. 11, 2000, p. 71-75.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, patriarcado, violência.** 2. ed. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.

VIOÊNCIA CONTRA A MULHER EM SÃO BORJA/RS E A IMPORTÂNCIA DE ENGAJAR OS HOMENS E MENINOS EM SEU ENFRENTAMENTO

Daiane Paim Köhler¹⁰³
Domingos Sávio Campos de Azevedo¹⁰⁴

RESUMO: A violência contra mulheres e meninas é um relevante problema público. Com o intuito de discutir sobre a importância de políticas públicas voltadas ao engajamento de homens e meninos no combate e prevenção de violência contra mulheres e meninas, realizou-se uma breve revisão de literatura, tendo como principal fonte de análise as perspectivas teóricas feministas interseccionais de bell hooks¹⁰⁵ e Nuria Varela. Pode-se afirmar que ressignificar masculinidades patriarcais, além do comprometimento de homens e meninos em uma real justiça social, são caminhos a se percorrer a fim de mitigar a violência e combater a misoginia ainda tão presente em diferentes sociedades e culturas.

Palavras-chave: Violência contra mulheres; Masculinidades; Políticas públicas.

INTRODUÇÃO

“É menino ou menina?” A questão dirigida até mesmo antes de uma criança nascer é carregada de significados e leituras sociais a seguir da resposta. Se for menino, já se atribui características tidas como intrínsecas do ser macho. Se for menina, pensa-se no mundo cor-de-rosa e as tantas características atribuídas ao ser mulher. Após o nascimento, a divisão prossegue nas expectativas, experiências, brinquedos, roupas, manifestações e tudo o que compõe a cultura dominante pela qual a criança esteja inserida.

O sexo pode ser considerado como um sistema multivariado e sequencial, que inclui o sexo cromossômico, hormonal fetal, gonadal e morfológico. Segundo o *Novo dicionário Aurélio século XXI* (1999, p. 980), gênero, na sua acepção antropológica, é “a forma culturalmente elaborada que a diferença sexual toma em cada sociedade, e que se manifesta nos papéis e status atribuídos a cada sexo e constitutivos da identidade sexual dos indivíduos”. Assim, sendo culturalmente elaborados, esses papéis e identidades não são inatos, mas adquiridos, atribuídos (Navarro, 1988). (STREY, 2001, p.49).

¹⁰³ Jornalista. Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. Especialista em Comunicação Não-Violenta e Cultura de Paz. Integrante do Grupo de Pesquisa Interseccionalidades, Direitos Humanos e Fronteira (UNIPAMPA). E-mail: daipkohler@gmail.com

¹⁰⁴ Doutor em Ciência Política – Ufrgs, professor do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP – Mestrado e graduações Ciência Política e Publicidade e Propaganda - Unipampa, Campus São Borja. E-mail: domingosazevedo@unipampa.edu.br

¹⁰⁵ As referências ao pseudônimo bell hooks, da escritora Gloria Jean Watkins, são sempre feitas em letra minúscula com o propósito, como descrevia a escritora, de diminuir sua importância enquanto autora perante o conteúdo que escreve.

Como discorre Strey (2001), ao se tomar consciência do sexo do bebê, a sua identidade (externa) é construída por meio da linguagem, atitudes e demais arranjos da sociedade à sua volta. “Seu mundo será conformado pouco a pouco, aprendendo cada criança o que é ser mulher ou homem, de uma maneira aparentemente natural e espontânea, em um processo que dura toda a vida” (STREY, 2001, p. 49).

Tendo como referência o sexo como fator biológico e o gênero como produto social, ou seja, uma diferença construída culturalmente, uma outra questão demandou atenção que esse entendimento não dava conta: a supervalorização do masculino. Pesquisas e a influência da cultura europeia do século XIX, apontavam a exclusão das mulheres das universidades e das arenas políticas por acreditarem que suas capacidades intelectuais e decisórias eram inferiores às dos homens. Concepções amplamente refutadas por estudos posteriores nos campos da psicologia, sociologia e ciência política, demonstrando que as capacidades mentais são praticamente iguais entre homens e mulheres e não há diferenças significativas no campo do intelecto de acordo com o gênero (CONNELL, 2015, p. 102). Para a socióloga brasileira Heleieth Saffioti (2015), o gênero pode ser visto como uma categoria histórica e como tal pode ser analisada em diversas esferas, mas o consenso no meio teórico é de que “o gênero é a construção social do masculino e do feminino” (*ibidem*, p. 47).

Aportados em pesquisadoras como bell hooks e Nuria Varela, que discutem sobre as masculinidades e o necessário comprometimento dos homens enquanto aliados pela busca de justiça e equidade de gênero, buscou-se neste ensaio apontar a importância de políticas públicas que engajem homens e meninos na ação de combater e prevenir a violência contra mulheres e meninas. Por essa abordagem, entende-se que os homens não podem ser vistos apenas como perpetradores de violência, mas como atores ativos de sua prevenção por meio da transformação e redução das iniquidades nas relações de gênero. Assim, avalia-se que a ressignificação de masculinidades patriarcais pode gerar mudanças nas normas sociais com a finalidade de mitigar o problema público da violência doméstica contra a mulher. Para tanto, as políticas públicas servem como pontes que possibilitam a travessia para uma sociedade mais equânime.

2. RESSIGNIFICAR PARA PROTEGER: A NECESSIDADE DE ENGAJAR HOMENS E MENINOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE E PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

A masculinidade tradicional é baseada em crenças, valores e comportamentos, principalmente violentos, com o intuito de manter a relativa autoridade e poder sobre os sujeitos vistos como inferiores. Para Varela (2015, p. 322), os mitos patriarcais agem como ideais sociais sobre ser “um homem de verdade”. Assim, a autora espanhola descreve: “es decir, demostrar constantemente que se es el más viril, aparentar que no se es débil, no fallar ‘en las cosas importantes de la vida’, exhibir indiferencia ante el dolor y el riesgo, actuar bajo la meta de la competencia”. Os padrões de masculinidade são reafirmados na educação dos meninos, sendo instigados para ganhar sempre: “para ganar hay que aprender a ocultar las propias carencias y evitar la confianza, algo que a los varones se les inculca como peligroso” (*ibidem*, p. 329).

Ou seja, a socialização sexista prega que os homens são sujeitos providos de privilégios e autorização do uso de poder e controle sobre as mulheres – e demais sujeitos vistos como subalternos: outros homens com menos poderes econômicos, de raça e etnia diferentes, etc. Pela lógica da dominação, a divisão de papéis sexuais serve como base para reprodução das opressões nas esferas sociais, políticas e econômicas.

A pesquisadora norte-americana hooks (2019) alerta que o uso da força abusiva que mantém o *status quo* de dominação masculina sobre as mulheres encontra suas origens na ideia filosófica ocidental de ordem hierárquica e autoridade coercitiva, bem como a violência do adulto contra a criança, as pessoas brancas sobre as não brancas e de todos arranjos entre aqueles que dominam sobre os grupos dominados. E mesmo que a maior parte das mulheres não recorra a atos violentos como agressões com o intuito de manter o controle e o poder, elas podem se utilizar de formas abusivas para conservar sua autoridade sobre os grupos aos quais exerce algum tipo de poder – como crianças e de outras mulheres com poder aquisitivo inferior, por exemplo. Sem reduzir a gravidade da violência masculina sobre a mulher, a autora enfatiza que reconhecer a autoridade coercitiva utilizada de formas diferentes quando em posição de poder, “faz com que recordemos que as mulheres, tal como os homens, precisam trabalhar para desaprender a educação que naturaliza a manutenção do poder mediante o uso da força” (HOOKS, 2019, p. 178).

A violência é legitimada culturalmente e os homens são os que mais a utilizam

como forma de solução de conflitos, sendo esses modelos de masculinidades tradicionais nefastos, principalmente para as mulheres. O contexto sócio-histórico influencia na forma das manifestações de violência, sendo mais explícito em cenários onde as normas sociais de relações de gênero se apresentam mais desiguais. Os diferentes fatores de risco variam entre os ambientes porque a história local, a exposição a eventos traumáticos e marginalização também diferem.

Portanto, é preciso considerar que, mesmo que a violência contra a mulher seja um problema de ordem pública global, o seu enfrentamento necessita ser local. E isso implica conhecer a história e a realidade, no caso específico deste ensaio, o contexto fronteiriço do Rio Grande do Sul, pelos limites municipais de São Borja. Precisamos voltar nosso olhar para a organização social desse estado, engendrada na ocupação de tantos povos, tais como os povos originários, além de etnias advindas de outros continentes. A exploração e os conflitos territoriais também corroboram a construção da identidade dos habitantes da região, chamados de gaúchos. A cultura sul-rio-grandense, como explicam Oliveira e Gamalho (2018, p.11), foi forjada através de um ideário gaúcho “intencionalmente de forma parcial e distorcida, buscou-se estabelecer uma figura de sujeito viril, livre, conciliadora, em contato direto e harmônico com a natureza, com ideais assumidos como uniformemente presentes na sociedade”.

O “orgulho gaúcho” ainda muito vivo no imaginário social e mantido pelas tradições locais reafirma um imaginário de identidade e feitos heroicos reproduzidos através das gerações e operando ao longo da história. A cidade de São Borja/RS possui o modelo tradicional ainda muito demarcado e “incide na representação do gaúcho rude, viril, bravo, valoroso e na identidade pampeana de um centauro guerreiro que defendeu a mais disputada fronteira (Brasil e Uruguai, Brasil e Argentina) do país”, como descreve De Conto (2012, p. 140).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município de São Borja/RS possuía em 2010, uma população de 61.671 pessoas. O mesmo órgão, estima que em 2021, esta população reduziu-se para 58.768 habitantes. Pertencente à mesorregião sudoeste Rio-grandense, faz fronteira com a cidade de Santo Tomé, na província de Corrientes, Argentina. Com um passado marcado pelas guerras e proteção territorial, São Borja possui as marcas históricas mais recentes ligadas, principalmente, a dois ex-presidentes do Brasil: Getúlio Vargas e

João Goulart. A imagem do gaúcho valente e destemido que outrora lutou pelas terras e defesa da região ainda é símbolo predominante da região fronteira e alinhado ao sistema patriarcal, “deixou um resquício de virilidade sem rumo. Essa valentia, com sua conseqüente necessidade de demonstrar e manter o poder e a dominação corrobora os inúmeros casos de violência” (DE CONTO, 2012, p. 141).

Mesmo com as mudanças de comportamentos e conquistas de direitos pelas mulheres, os estereótipos de gênero se fazem presente em graus distintos. O próprio feminicídio pode ser visto como um estopim de um ciclo de violência, muitas vezes naturalizado. Em 2021, de acordo com os indicadores de violência contra a mulher da Polícia Civil do estado, dos 96 feminicídios registrados no Rio Grande do Sul, quatro foram em São Borja, número igual da cidade de Canoas/RS, região metropolitana, que conta com a população estimada de 349.728 pessoas (IBGE, 2010). Os avanços legais são importantes no enfrentamento dessa questão que rompe o privado e assume uma conjuntura de problema público. Para além do acolhimento e a garantia da segurança das mulheres vitimizadas, é preciso promover políticas públicas articuladas em rede e que levem em consideração a complexidade, inclusive sociocultural, da violência.

Importante lembrar que essa masculinidade hegemônica de domínio sobre os demais não é imposta, mas sim aceita socialmente, por homens e mulheres. A mudança nas relações, por si só, não é fácil e particularmente mais difícil em contextos que passaram por conflitos prolongados e traumáticos, e ainda apoiados pelo uso da violência para manifestar domínio e poder. Como o caso de localidades como a cidade de São Borja, com sua história de guerras e disputas territoriais e que ainda carrega um ideário gaúcho atrelado a esse passado constantemente reafirmado pela cultura e costumes envelopados de tradições.

Para tal cenário, aponta-se a necessidade de abordar as múltiplas formas de violência, reconhecendo as experiências de homens e mulheres como vítimas em nível populacional como forma de ressignificar as normas de gênero. Ou seja, é preciso estratégias a longo prazo com a comunidade. Aqui as políticas públicas se fazem primordiais combustíveis de transformação. Políticas educacionais voltadas à prevenção envolvem o trabalho de empoderamento das meninas e mulheres ao passo que a desconstrução de masculinidades patriarcais de meninos e homens são intervenções complementares. Aos autores de violência contra a mulher, para além

de medidas exclusivamente punitivas, vislumbra-se projetos de ressignificação e transformação de relações de gênero e a construção de habilidades de relacionamento. Outro aspecto considerável são as campanhas de comunicação, pois a mídia acaba por provocar conversas e reflexões que possam contribuir com processos sociais complexos (JEWKES; FLOOD; LANG, 2015).

Pelo exposto discutido, além da articulação dos pesquisadores, embasa-se ainda na lei brasileira de número 11.340 de 07 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha. A lei consiste em uma política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, através de ações articuladas entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, além de atuações não-governamentais. Entre as medidas integradas de prevenção, destaca-se o papel da mídia para que não reafirme papéis estereotipados que venham a legitimar ou a estimular a violência doméstica. Outra ação prevista pela lei é a promoção de campanhas preventivas destinadas ao público escolar e à sociedade em geral.

Outra recomendação dessa política pública diz respeito ao destaque em todos os níveis de ensino para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia intrínsecos a violência contra a mulher. Promover estudos, pesquisas e informações relevantes com a perspectiva de gênero, raça e etnia que colaborem com a discussão, bem como suas causas, consequências, fornecendo dados e avaliações periódicas das intervenções adotadas também compõem o leque de medidas legais componentes dessa política pública que busca assegurar condições para o efetivo gozo dos direitos humanos das mulheres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos desafios da implementação de políticas públicas é a questão orçamentária, ou seja, os recursos escassos perante a tantas demandas. No caso específico do trabalho a ser desenvolvido com os homens autores de violência, por exemplo, um dos debates levantados se refere à possível disputa de recursos destinados aos programas de atendimento a mulheres em situação de violência. Compreensível se pensarmos em cidades, tal como São Borja, onde não há Casas Abrigo (também previstas na Lei Maria da Penha) para atendimento de mulheres

com alta vulnerabilidade em decorrência da violência. Ou seja, por essa perspectiva, a crítica se dá ao fato de que não há condições mínimas de atendimento à vítima, e teria uma previsão orçamentária para uma tentativa de ressignificação para os autores dessa violência, já que há poucos estudos de monitoramento e avaliação da eficácia desses programas.

Contudo, é preciso considerar que nenhuma ação isolada e/ou não articulada em rede atingirá o objetivo de mitigar qualquer problema público. Atender às mulheres e crianças em situação de violência é extremamente necessário e urgente, mas, por outro lado, não observar a importância de proporcionar espaços de ressignificação de masculinidades patriarcais com os homens e meninos é protelar alternativas que possam vir a encerrar esse ciclo.

Salvo nos casos mais graves, a prisão dos autores de violência pode vir a ser ainda mais danosa, uma vez que pode ampliar os conflitos domésticos. Pensando no sistema penitenciário brasileiro, as chances de recuperação são remotas, além de poder acentuar as emoções negativas ao se vivenciar e reafirmar os códigos masculinos de sobrevivência e convivência em um regime de privação de liberdade. Além dos custos de manutenção de prisioneiros que, na maior parte dos casos, não oferecem riscos à sociedade. Ou seja, é difícil pensar que uma penitenciária possa gerar mudanças em um homem que controla, humilha e violenta e torná-lo um companheiro respeitoso e cooperativo. Mas essa transformação já foi constatada nos homens que participaram de grupos reflexivos de gênero realizados no país e internacionalmente.

Mesmo que nem todos os homens sejam violentos, todos os homens e meninos possuem um papel importante no combate à violência contra a mulher. O principal objetivo de políticas públicas e ações de transformação nas normas de gênero é abordar como os arranjos sociais relacionados à identidade masculina estão implicadas com a violência.

Por muito tempo, as iniciativas de prevenção eram destinadas às mulheres, sem focar na transformação das relações e das condutas que nutrem a violência e a desigualdade de gênero. Realizadas por diversos países do mundo, as intervenções com os homens já se mostram promissoras inclusive na prevenção da violência, pois colocam os homens como atores centrais da perpetração da violência e potentes aliados na ruptura dos sistemas de disparidades de gênero. Ao não serem

vistos apenas como potenciais causadores do problema, assumem também a responsabilidade pelo seu combate.

A transformação das mentalidades reflete nos círculos sociais e políticos reverberando nas legislações. Tais mudanças contribuem para a formação de uma nação mais justa e equânime, para mulheres, homens e demais identidades de gênero.

A rígida divisão sexual de papéis afeta de forma diferente todos os indivíduos, porém a opressão masculina sobre a mulher não pode ser dirimida pelo fato de que os homens também sofrem micro consequências da modulação patriarcal – dadas as devidas proporções e diferenças. Contudo, a dicotomia entre vítima e culpados não contribuirá de forma efetiva para o avanço da luta pelo fim da opressão. A responsabilidade, sim. De forma coletiva, é preciso desconstruir preconceitos e normas que interfiram na realização de projetos e desenvolvimentos pessoais.

Entre as mulheres é necessário observar de que forma o machismo as oprime através de padrões físicos e comportamentais, por exemplo, instituídos pelo patriarcado e retroalimentado pelo capitalismo, além das próprias relações consigo e na interação com outras mulheres; na discriminação salarial, assédios morais e econômicos, tanto no mercado de trabalho quanto no âmbito familiar e social.

A responsabilidade masculina no enfrentamento ao sexismo perpassa pelo reconhecimento dos privilégios operantes em nossa cultura – e tal compreensão se faz necessária tanto para gênero quanto para classe, raça, etnia e qualquer outro marcador social e/ou econômico. Em outras palavras, os homens precisam identificar seus privilégios, preconceitos e atitudes machistas e, por conseguinte, fazer o mesmo com seus pares.

Pelo delineado neste estudo, pode-se afirmar que políticas públicas que tenham como objetivo ressignificar masculinidades patriarcais, além de engajar homens e meninos em uma real justiça social, são caminhos a se percorrer a fim de mitigar a violência e combater a misoginia ainda tão presente em diferentes sociedades e culturas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 11.340 de 07 de agosto de 2006. **Lei da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Lei Maria da Penha)**. Brasília, DF: Senado Federal.

CONNELL, Raewyn. **Gênero: uma perspectiva global** / Raeyn Connell, Rebeca Pearse; Tradução e revisão técnica: Marília Moschkovich, São Paulo: InVersos, 2015.

DE CONTO, Janete. **Representações sociais da mulher em situação de violência doméstica e familiar no contexto sócio-histórico de São Borja**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação de Estudos Linguísticos: Santa Maria, RS, 2012.

JEWKES, R.; FLOOD, M.; LANG, J. **From work with men and boys to changes of social norms and reduction of inequities in gender relations: a conceptual shift in prevention of violence Against women and girls**. *The Lancet*, v. 385, n. 9977, p. 1580-1589, abr. 2015.

HOOKS, bell. **Teoria feminista: da margem ao centro** / bell hooks; tradução Rainer Patriota. – São Paulo: Perspectiva, 2019. – (Palavras negras).

OLIVEIRA, Victor da Silva. GAMALHO, Nola Patrícia. Pampa e ideário gaúcho: leitura a partir do conceito de paisagem *In: Identidade, cultura política e políticas públicas: saberes e práticas interdisciplinares* / organizadores Edson Romário Monteiro Paniagua, Sara de Sousa Fernandes Epitácio e Danilo Pedro Jovino. – Jaguarão, RS: CLAEC, 2018.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero patriarcado violência**. 2.ed. – São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.

STREY, Marlene Neves. Violência e gênero: um casamento que tem tudo para dar certo. In: GROSSI, Patrícia K., Werba, Graziela C., org. **Violências e gênero: coisas que a gente não gostaria de saber**. Porto Alegre/RS: EDIPUCRS, 2001.

VARELA, Nuria. **Feminismo para principiantes**. Barcelona (Espanhã): Ediciones B, S.A., 2005.



GT 6 - DIREITOS HUMANOS

Coordenadores:

Prof^a. Dr^a. Marina Sanches Wünsch (UNIPAMPA)

Prof. Dr. Tiago Martins (PPGPP-UNIPAMPA)

Doutorando Cláudio Gabriel Soares Araújo (PPGPP-UFRGS)

Mestranda Graciele Dala Nora Gavião (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestranda Anyela fraga zanella (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestranda Lisiani Guimarães Scalco (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestranda Rafaela Wendler Blaschke (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestrando José Luciano Gattiboni Vasques (PPGPP-UNIPAMPA)

DO CONHECIMENTO AO CONVENCIMENTO: PROCEDIMENTOS INICIAIS PARA A POLÍTICA PÚBLICA DO SÍTIO ARQUEOLÓGICO DE SÃO BORJA

Domingos Sávio Campos de Azevedo¹⁰⁶

José Luciano Gattiboni Vasques¹⁰⁷

Resumo: Este artigo foi elaborado com a intenção de fazer constar três questões basilares da nossa investigação. Num primeiro momento, realizo um apanhado do potencial regional que concentra a temática missionária tendo em conta a peculiaridade de São Borja-RS. A segunda abordagem consiste numa reflexão sobre os fundamentos teóricos e culturais que levam em conta o objeto patrimônio e seu aproveitamento no curso histórico da humanidade bem como as tentativas que já foram colocadas à prova daquele no que tange sua projeção e importância. Por fim, descrevo minha tentativa de sensibilização junto à Câmara de Vereadores da localidade, no que acuso ser, um passo inicial à caminho da política pública que faça considerar o sítio arqueológico já reconhecido e tombado, mas que necessita ser melhor aproveitado.

Palavras-chave: Legislações do patrimônio; Sensibilização local; Regramentos socioeducativos.

INTRODUÇÃO

A estrutura e o desenvolvimento desse artigo acompanha uniformemente a elaboração de um plano de ação (que versa a política pública) tal qual sugere Artur Cabugueira (2000). Por intermédio do mesmo, adaptamos o nosso problema (sítio arqueológico de São Borja) de modo a considerá-lo conforme os 5 níveis de participação dos atores locais no desenvolvimento, que por ordem asseguram a seguinte projeção: Nível 01 – Diagnóstico do problema; Nível 02 – Decisão sobre prioridades e objetivos; Nível 03 – Lançamento de iniciativas – Nível 04 – Coordenação; Nível 05 – Avaliação.

Feitas as primeiras considerações, o resultado de momento da nossa investigação permite dizer que a pesquisa já preencheu os três níveis iniciais teóricos da qual faz uso o estudioso. Na consideração disto, é bom dizer ainda, que estamos diante de uma “mentalidade regional”, que se faz conferir na influência do passado sobre o presente naquilo que poderíamos considerar ser uma espécie de evolução pragmática de certas regularidades que precisam ser melhor

¹⁰⁶Doutor em Ciência Política – PPGPOL/UFRGS. Professor permanente de Pós-Graduação em Ciência Política – Mestrado do campus São Borja da Unipampa – Fundação Universidade Federal do Pampa. E-mail: domingosazevedo@unipampa.edu.br

¹⁰⁷Licenciado e Especialista em História – URCAMP. Licenciado em Ciências Humanas e Especialista em Imagem, História e Memória das Missões: Educação para o Patrimônio, UNIPAMPA campus São Borja. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, na mesma universidade. E-mail: josevasques.aluno@unipampa.edu.br

compreendidas pelas autoridades e suas autarquias de poder. Reforçando, sobretudo, numa relação a ser mantida entre a Universidade e a comunidade regional através da prestação de um serviço especializado, que tome em conta a ilustração do todo pelos bens que nos aproximam regionalmente, provocando uma leitura mais atenta e atualizada do que de fato é patrimônio cultural missioneiro, daquilo que se procura desenvolver, embora envergonhadamente, na localidade de São Borja.

(Nível 01 – Diagnóstico do problema)

Desfazendo a política “do que fazer” patrimonial. O que é patrimônio? E porque é importante preservá-lo?

É muito comum associarmos o conceito de patrimônio como algo que adita a memória (*memini*) ou ao monumento (*monumentum*). Essas categorizações aparentemente definitivas no âmbito da preservação, na verdade revelam uma conjuntura por demais influenciável, uma vez que, inclui uma série de situações que remontam o caráter simbólico, do sentir, agir e do pensar em sociedade por meio de uma relação mantida em concordância com o seu próprio ser do passado. Não se trata, portanto, de um problema que diga respeito somente à nossa isolada herança cultural.

Conforme a *Carta de Atenas de 1931* – As “grandes criações da humanidade” passam a ser consideradas como Patrimônio¹⁰⁸. Em verdade aquelas ficam atestadas como Monumentos de Arte e de História. Esse é o momento em que os líderes mundiais passam a ser sensibilizados a considerar bens de interesse histórico, artístico e científico – fosse no âmbito documental como no âmbito do testemunho.

Por Decreto Lei nº 25 de 30 de Novembro de 1937, o Brasil é conduzido a admitir como Patrimônio Histórico e artístico e cultural todos fatores que pudessem retratar os “feitos da História brasileira”. Posto desta forma é o mesmo que dizer que como todos os países de evidência do mundo, inclusive o Brasil do novo Estado, não poderia perder a oportunidade de fazer desaparecer o legado da velha república

¹⁰⁸ CORBUSIER, Le (Org.). *Carta de Atenas*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1989. Há, ainda, a transcrição na íntegra da Carta de Atenas, para saber mais, acompanhar: <http://portal.iphan.gov.br>

a subsequentes aparências. Aos poucos, foi restando somente examinar essas implicações e suas contradições para velharias ultrapassadas.

Conforme se verifica, a humanidade dos tempos imediatos demorou algumas décadas para entender que os patrimônios por si só, se apresentam como consequências perduráveis, e daí por diante devem se fazer constar em Tratados que façam reduzir as chances de novas infrações junto à “memória” do “globo patrimonial”¹⁰⁹. Aliás, esse note, conforme pesquisamos, surge em decorrência das *Resoluções de Haia* de 1954, quando o conceito de patrimônio passa a ser referenciado como um propósito, de “bens culturais”, enquanto categorias materiais e imateriais – isto é – fazendo contemplar os monumentos de arquitetura e ou arqueológicos. É por meio desse entendimento que passam a ser formalizados os “centros monumentais”, isto é, os sítios históricos, de arte, religiosos ou seculares. A medida não só foi apropriada pelos países do velho mundo, como ganhou uma adaptação para o Brasil¹¹⁰, com a intenção de salvaguarda aos bens no território nacional.

Em 1964 passa a vigorar a *Carta de Veneza*. Em tese, essa ação aconteceu com a intenção de ampliar os pressupostos que ficaram retratados na *Carta de Atenas*. Em verdade, é o momento em que as “obras de menor envergadura arquitetônica” passam a ser consideradas importantes, pois acompanham os pontos menores do homem histórico. O caráter cultural passa a ser decisivo na caracterização de fundo. O critério passa a ser o “testemunho vivo de tradições seculares”. Outro acréscimo a ser referenciado ao aproveitamento patrimonial é que o conceito de patrimônio passa a servir tanto para os sítios urbanos quanto para os rurais.

Dá para se dizer que por circunstâncias decorrentes do desfecho e de suas lamentáveis devastações, o homem passou a compreender a importância que compete a sua representatividade através de fatos memoráveis. Dos países de terceiro mundo, talvez pacientes com as recorrentes projeções do velho mundo, passaram a “se conceber” apenas na década de 1970, quando foi promovida a Convenção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura – Unesco.

¹⁰⁹A descrição foi retirada de: DEPARTAMENTO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO/SECRETARIA. O direito à memória: patrimônio histórico e cidadania. Dph, São Paulo: 1992.

¹¹⁰HAIA. *Convenção para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado*. Haia, 14 Maio 1954. Disponível em: <https://bit.ly/2OUDVAF>

Conforme entendemos a interpretação de patrimônio, implica na formulação de apropriações de sensibilidades que não se resumem apenas a um valor estético, mas sim a uma importância que faz do patrimônio uma correção educativa para o homem dos tempos modernos.

Na origem do problema, os patrimônios representam a memória das sociedades. Simbolizam “um importante testemunho das temporalidades que compõem as múltiplas experiências vividas, individual ou coletivamente” (NOGUEIRA, 2008, p. 324). Nestas condições, e simplesmente através delas, é comum dizer que a prática do bem comum permite dentre outras coisas, efetivar um cotidiano que se auto gere e regenera-se pelo convívio aplicado entre os pares que se fazem representar pelas suas semelhanças e não por suas diferenças. Sem mais, cabe sistematizar princípios basilares que garantam uma elaboração de projetos de sinalização dos bens, indicando assim um planejamento a ser acompanhado pelos agentes políticos e respectivas instâncias do poder local.

Dito isso, há por sobre esse argumento uma definição básica e convencional jamais comprovada, que insiste em ratificar no patrimônio um “inconsciente” coletivo que necessita ser incorporado por acontecimentos diretos que o façam planejar no tempo imediato (SOARES: 2003). Em tempo e com uma linha de entendimento muito aplicada com relação ao nosso objeto de pesquisa, neste momento, não tenho outra pretensão que não contribuir e aproveitar todo o arcabouço teórico e constitucional que já existe sobre o sítio de São Borja e a fim de desfazer nossas inatingíveis origens de modo a valorizar nossos estranhos mistérios¹¹¹. E quando isso acontecer não haverá mais necessidade em precisar os pontos de memória, a isso, bastará que eles se manifestem visíveis a todos que queiram conferi-los não mais como uma experiência que não conseguiu evoluir, mas se farão projetar com a certeza que estamos retornando a conhecer outra vez, o que sempre foi nosso: o legado missionário.

¹¹¹Reporto as produções que seguem: COLVERO, Ronaldo; MAURER, Rodrigo. São Borja e seu patrimônio quase “esquecido”. O caso das missões jesuíticas na terra dos Presidentes. In: *IV Congresso Internacional de História*. Maringá, 2009. PINTO, Muriel; MAURER, Rodrigo. Quando a geo-história avança sobre os significados de um espaço urbano: as paisagens culturais e as transformações identitárias da fronteira Brasil-Argentina. In: *EURE*, vol. 40, n. 120, Mayo 2014. RODRIGUES, Fernando. *Resquícios jesuíticos missionários na terra dos presidentes e a potencialização para o desenvolvimento do turismo*. Trabalho de conclusão de curso. Especialização em Imagem, História e Memória das Missões: educação para o patrimônio. UNIPAMPA, São Borja, 2014.

(Nível 02 – Decisão sobre prioridades e objetivos)

Tratativas iniciais de convencimento: a exposição do projeto de mestrado na Câmara de Vereadores de São Borja

Aos 30 dias de Outubro de 2021, na condição de cidadão e acadêmico-pesquisador, manifestei e apresentei aos vereadores de São Borja o Projeto de Mestrado intitulado: ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA CULTURAL DO SÍTIO ARQUEOLÓGICO DE SÃO FRANCISCO DE BORJA-RS. Na ocasião discorri sobre a importância da efetivação de fato e de direito do referido tema e os resultados provenientes da integração de seus aspectos culturais, históricos e econômicos no município de São Borja.



Imagem 01: Portaria oficial da Câmara de Vereadores – Ordem do dia, 30 de Agosto de 2021. Fonte: <http://camarasaoborja.rs.gov.br>

Inicialmente agradei ao Presidente da Câmara, o vereador José Luís Machado, pela oportunidade de apresentar o projeto e, dialogar a respeito do tema que julgo de grande relevância. Porém, não só pela questão histórica, mas também pelo efeitos que a sua efetivação de fato produziria em setores da esfera econômica, algo que acredito não ser apenas meu, mas também de vários outros pesquisadores: a defesa do sítio histórico e arqueológico e pensar conjuntamente um ciclo de progresso que pode ser gerado através do problema de fundo.

Na oportunidade ponderei que o sítio histórico, desde 2018 está reconhecido oficialmente pelo Conselho Nacional de Arqueologia e pelo IPHAN, fruto de longas tentativas de efetivação deste potencial turístico que pode ser direcionado a suprir algumas lacunas geradas pela crise que atualmente permeia a economia local e brasileira.

Na abordagem ali proferida, ponderei que apesar de toda historicidade de São Borja, não só na questão missioneira, ponto de partida da consolidação como importante centro histórico, já que foi declarada “Cidade Histórica” em 1995, durante o governo de Alceu Collares, ainda segue como o único município dos Sete Povos das Missões Jesuíticas Orientais que ainda não realizou nenhuma prospecção voltada ao reconhecimento e valorização de um passado que continua desconhecido e intocado tanto acima do solo como no subsolo, principalmente no quadrilátero reconhecido oficialmente pelo IPHAN.

Ao desenrolar da exposição, pontuei que o tema Missões nos permite realizar um convênio internacional, onde destaquei que algumas ações como o CAT – Centro de Apoio ao Turista – Joseph Brazanelli, que por ora se encontra embargado, pode servir como um possível argumento futuro para aliar a história, a cultura e algo economicamente viável, como a utilização do espólio missioneiro, fato que nos permite preservar a memória cultural do nosso povo originário e possibilitar nossas alternativas geradas pelo acompanhamento das nossas raízes no cotidiano da cidade.

Dito isso, nossa manifestação foi de interesse e de confiança em cada um dos vereadores ali presentes, no sentido que pudessem colaborar substancialmente com a realização da nossa pesquisa, ao se prontificarem de realizar o questionário que fizesse transmitir o grau de instrumento daqueles junto ao patrimônio uma vez apresentado. Após a explanação, alguns vereadores se manifestaram, ao mesmo em que se demonstraram solícitos a colaborar, algo que deverá ser bem trabalhado, porém, não só na questão dos questionários, como também na proposição de políticas públicas que alavanque o turismo histórico-cultural, onde vários segmentos poderiam se fazer inseridos na produção de novas oportunidades e alternativas capazes de modificar o *status quo* que persevera a tempos no nosso município, pois ao contrário do que vociferam algumas vozes isoladas, os resquícios missioneiros

permanecem intactos e por incrível que pareça à poucos centímetros dos nossos pés.¹¹²

(Nível 03 – Lançamento de iniciativas)

Pesquisa de amostragem e resultados iniciais do questionário realizado junto à classe política da localidade

As questões foram formuladas a compensar dois fatores: 1) promover o ensino patrimonial junto às autoridades legislativas para com os patrimônios missioneiros da localidade; 2) chamar vistas para a necessária orientação que perpassa o conteúdo de fundo e sua validade no tempo presente (tempo da política pública). A propósito, os resultados de momento, ainda não passaram pela interpretação individual que cerca cada pergunta e suas respectivas respostas e seus percentuais correspondentes. No que tange, a aplicação do questionário, dos 15 Edis, apenas um não contribuiu com a dinâmica solicitada, o que pouco interfere no resultado que se verifica por ora. Uma vez, melhor avaliadas as respostas, o mesmo questionário será realizado junto aos diretores e professores da educação municipal.

Em termos mais precisos, o conteúdo que queremos esclarecer, remete à uma das poucas alternativas viáveis que a localidade ainda possui para ser explorada de forma consciente. É bem verdade, que a ordem de importância que estamos a propor não descarta qualquer que seja o exercício de controle civil ou aprendizado patrimonial que possam ser úteis para a construção de momento. Tem-se, portanto, um conjunto de significados que estão relacionados materialmente ou imaterialmente à moderna cidade de São Borja.

Não é, pois, por mera causalidade que os últimos anos tem reservado uma variedade de projetos nas áreas da historiografia, da geografia urbana, inventários, patrimônio cultural, turismo, identidades socioterritoriais, e representações sociais das missões, mas até esse momento é importante dizer que apenas uma iniciativa procurou emitir dispositivos de ordem sócio educacional que fizessem conferir às

¹¹²Acompanhamos: RECH, Raquel. *Relatório de vistoria arqueológica no centro histórico de São Borja* São Borja: Prefeitura municipal, 2007. BISONHIM, Kelli. *Em busca da estrutura sócio-espacial da redução de San Francisco de Borja: a sobrevivência do patrimônio arqueológico*. PPG em História, PUCRS: Porto Alegre, 2011.

autoridades públicas um aproveitamento mais racional do sítio arqueológico enquanto pauta de cidade¹¹³. A propósito, o patrimônio missioneiro, uma vez bem compreendido pode promover um novo e interessante momento para uma comunidade que necessita sempre prosperar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os manuais mais antigos já elaborados na história da humanidade, fazem entender que o envolvimento do homem com a sociedade das coisas, teve de ser aprimorado por aquele sobre o meio, ou quando ele próprio foi concebendo os desdobramentos de preservação que lhe diziam importância. Por isso, desde sempre nos são importantes o reconhecimento dos ídolos, dos eventos, das conjunturas e suas ilustrações de fundo histórico – assim traduzidos na linguagem e seus significados e sentidos para com o mundo do patrimônio¹¹⁴.

A título de registro, o Patrimônio Cultural da região das Missões, apresenta-se como o legado elaborado pelos *Guarani* e os Jesuítas nas reduções. São um sem número de sítios arqueológicos espalhados por toda a região, quatro deles reconhecidos como patrimônio. Partindo de São Miguel Arcanjo, declarado Patrimônio Nacional em 1938 e da Humanidade em 1983, São João Batista, São Lourenço Mártir e São Nicolau declarados Patrimônio Nacional em 1970. Estes quatro sítios arqueológicos são reconhecidos pelo Governo federal, como o Parque Histórico Nacional das Missões, que englobam além dos sítios os municípios em que os mesmos estão inseridos (VILLEGAS, 2008). Nesse grupo seletivo, São Borja já teve seu reconhecimento, embora ainda acanhado, de ser também um sítio histórico, reconhecimento este conferido em 2018, pelo Conselho Nacional de Arqueologia sob consentimento do próprio IPHAN.

A peculiaridade que compõem a localidade é de tal envergadura que algumas produções já passam a apontá-la como um dos polos culturais regionais de

¹¹³Essa situação já mereceu atenção de dois investigadores locais num trabalho em conjunto, é o caso de: MAURER, Rodrigo; PINTO, Muriel. *Prontuário técnico do sítio histórico de São Borja – Centro de Apoio Missioneiro – Ações e aplicabilidades*. Apresentado ao Conselho Municipal de Cultura do município de São Borja. 09 de Maio de 2018.

¹¹⁴Aqui faço uso de duas produções que tem me sido muito úteis para realização da minha pesquisa: SANT'ANNA, Márcia. A face imaterial do patrimônio cultural: os novos instrumentos de reconhecimento e valorização. In: ABREU, Regina e CHAGAS, Mário (Orgs.). *Memória e patrimônio, ensaios contemporâneos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. CALI, Plácido. *Políticas municipais de gestão do patrimônio arqueológico*. São Paulo: USP, Tese de Doutorado, 2005.

maior importância, juntamente de São Luiz Gonzaga e Santo Ângelo, que estão a demonstrar que existem outros pontos de influência que não só o consagrado sítio histórico de São Miguel das Missões. Junto a isso é importante advertir que, já não é de hoje que as agências internacionais de fomento a projetos deixam entender a importância que comporta os marcadores culturais materiais e imateriais missioneiros e suas potencialidades nas centralidades fronteiriças¹¹⁵.

No entender de Maurer (2011), São Borja foi projetada visando atender uma ocupação estratégica, o que o próprio historiador acusa ser “o centro conversor do Prata”, isto é, uma espécie de território de excelência que fez reduzir a distância de duas margens especialmente importantes para o período colonial, uma vez que cabia para a localidade a tarefa de fazer uso de um manancial hídrico expressamente complexo e que ao que se supõe, se encontrava implicado à uma percepção geopolítica, ora tornando-o parte de um comércio ultramarino por demais incontrolável – fato que se ajusta ao histórico do chibo – das práticas ribeiras de convívio e outras técnicas artesanais de sobrevivência¹¹⁶, ora alinhado a corresponder os interesses dos povos da costa oposta, por ordem, Santo Thomé, La Cruz e Yapeyu.

Pinto (2015), após melhor interpretar os marcadores territoriais missioneiros sustenta que localidade ainda comporta, mesmo nos dias de hoje, uma influência da ancestralidade tradicional indígena que faz reportar significados que estariam a confirmar a identidade missioneira de São Borja. Sustenta ainda, que por intermédio dessa ancestralidade haveria uma sobreposição e articulação com outros marcadores, como os artistas musicais, registros de crenças, pontos de memória e marcadores vivos e fabricados, sejam eles de ordem eclética e ou político regional. Reforçando, o conteúdo um tanto vasto se inclina ao cabo e ao fim na consagração de uma potencialidade patrimonial que precisa ser explorada para fins sócio educativos, quanto comerciais.

¹¹⁵Vide os projetos: IPHAN.; IAPH.; URI. *Levantamento do Patrimônio Cultural e Natural da Região das Missões*. São Ângelo. 2008. <http://www.urisan.tche.br/~iphan/upload/downloads/file669.pdf> IAPH. *Ata de la reunión técnica*. IPHAN/IAPH. Sevilla: IAPH, 2012. IPHAN. *Ata da 1ª Reunião da coordenação Nacional do Projeto de Cooperação técnica internacional 914BRZ4016 “Valorização da paisagem cultural e do Parque Histórico Nacional das Missões Jesuíticas Guaranis*. São Miguel das Missões, Brasil.

¹¹⁶Para um conhecimento mais detido da temática acompanhar: PINTO, Muriel; MAURER, Rodrigo; RETAMOSO, Alex S. Comunidades tradicionais, marcadores territoriais e identidades sociais: um novo pensar do desenvolvimento territorial transfronteiriço entre antigas reduções missioneiras. In: *Perspectiva Geográfica – Marechal Cândido Rondon*, Ed. Esp., v.11, n. 15, pp. 105-116, jul.-dez., 2016.

Desta perspectiva, chegamos naquele que é certamente um dos momentos mais delicados da nossa pesquisa: avaliar o montante de informações que já existem em defesa do quadrante urbano, assim já recomendado acompanhamento desde 2006 e a partir daí passar a emitir uma nova abordagem que não só permaneça no campo das “ideias” mas que possa ganhar forma cidadina e amparo legal. Afinal de contas, estamos diante de muita matéria de memória e essas ainda se mostram atuais. Basta ver a euforia e o impasse que é criado na cidade toda vez que se descobre uma infração nova ao patrimônio. Literalmente a cidade se refaz da maneira mais vexatória possível, por conta de algo que já poderia ter sido começado. Desta forma, fica muito mais fácil dizer para-que-não-serve o patrimônio, do que acreditar que o patrimônio se impõe como o cartão de visita do nosso sucesso local, regional e internacional. Para finalizar, reitero que minha investigação está a cargo de desentruar alguns processos de competência local, desfazendo, assim, o contraste do faz o que deves com o patrimônio e aconteça o que pode acontecer, pelo faz o que deves com o patrimônio de modo que aconteça o que a comunidade deseja conhecer.

REFERÊNCIAS

BISONHIM, Kelli. **Em busca da estrutura sócio-espacial da redução de San Francisco de Borja: a sobrevivência do patrimônio arqueológico**. PPG em História, PUCRS: Porto Alegre, 2011.

CABUGUEIRA, Artur Carlos. **Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local. Análise de alguns aspectos de política econômica regional**. In: *Gestão e desenvolvimento*, v. 9, pp. 103-136, 2000.

COLVERO, Ronaldo; MAURER, Rodrigo. **São Borja e seu patrimônio quase “esquecido”; o caso das missões jesuíticas na terra dos presidentes**. In: *IV Congresso Internacional de História*. Maringá, 2009. <http://www.pph.uem.br/cih/anais/trabalhos/313.pdf>.

CORBUSIER, Le (Org.). **Carta de Atenas**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1989.

CURY, Isabelle (Org.). **Cartas patrimoniais**. IPHAN, Rio de Janeiro: 3ª ed., 2004.

DEPARTAMENTO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO/SECRETARIA. O direito à memória: patrimônio histórico e cidadania. Dph, São Paulo: 1992.

HORTA, Maria de Lourdes Parreiras; GRUNBERG, Evelina; MONTEIRO, Adriane. **Guia básico de educação patrimonial**. Brasília: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Museu Imperial, 1999.

IPHAN.; IAPH.; URI. **Levantamento do Patrimônio Cultural e Natural da Região das Missões. Santo Ângelo.** <<http://www.urisan.tche.br/~iphan/upload/downloads/file669.pdf>> 2008.

IAPH. **Ata de La Reunión Técnica IPHAN/ IAPH.** Sevilla: IAPH. 2012.

HAIA. **Convenção para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado.** Haia, 14 Maio 1954. Disponível em: <https://bit.ly/2OUDVAF>

LEI Nº 8.313 – De 23 de Dezembro de 1991 – DOU de 23/12/91

MAURER, Rodrigo; PINTO, Muriel. **Prontuário técnico do sitio histórico de São Borja** – Centro de Apoio Missioneiro – Ações e aplicabilidades. Apresentado ao Conselho Municipal de Cultura do município de São Borja. 09 de Maio de 2018.

MAURER, Rodrigo. **Do um que não é sete: o caso da antiga redução de San Francisco de Borja e a dinâmica da diferença.** Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em História – Universidade de Passo Fundo – UPF, 2011.

NOGUEIRA, Carmen R.; D. BURKHARD, Daniela. **Políticas públicas de Turismo para o desenvolvimento Local/ Regional.** In: *Revista Eletrônica de Turismo Cultural*, Universidade de São Paulo. São Paulo, v.2. n.2, <http://www.eca.usp.br/turismocultural/Retc04_arquivos/Carmen_Missoes.pdf> 2008.

PINTO, Muriel. **A identidade socioterritorial missioneira na cidade histórica de São Borja-RS: as hegemonias de poder sobre uma identidade tradicional**

enraizada entre antigas reduções jesuítico-guarani. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Porto Alegre, 2015.

PINTO, Muriel & MAURER, Rodrigo. **Quando a geo-história avança sobre os significados de um espaço urbano: as paisagens culturais e as transformações identitárias da fronteira Brasil-Argentina.** In: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regional – EURE. Vol. 40, nº 120, Mayo 2014. pp. 135-158. www.eure.cl

PINTO, Muriel; MAURER, Rodrigo; RETAMOSO, Alex S. **Uma região ameríndia na Mesopotâmia do Prata? Marcadores territoriais e identidades tradicionais como elementos para um novo pensar sobre o desenvolvimento territorial transfronteiriço entre as antigas Reduções Missioneiras.** In: Turismo e Relações Internacionais: fronteiras transnacionais, paradiplomacia das cidades e inserção internacional do Brasil – Rio de Janeiro: Centro de Estudos em Geografia e Relações Internacionais/Cenegri, 2015. pp. 145-168.

RECH, Raquel. **Relatório de vistoria arqueológica no centro histórico de São Borja** São Borja: Prefeitura municipal, 2007a.

RODRIGUES, Fernando. **Resquícios jesuíticos missioneiros na terra dos presidentes e a potencialização para o desenvolvimento do turismo (Trabalho de conclusão de curso.** Especialização em Imagem, História e Memória das Missões: educação para o patrimônio. UNIPAMPA, São Borja, 2014.

SANT'ANNA, Márcia. **A face imaterial do patrimônio cultural: os novos instrumentos de reconhecimento e valorização.** In: ABREU, Regina e CHAGAS, Mario (orgs.). Memória e patrimônio, ensaios contemporâneos. Rio de Janeiro, bnDP&A, 2003.

SOARES, André (Org.). **Educação patrimonial: relatos e experiências.** Santa Maria: UFSM, 2003.

UNESCO. **Convention for the Sateguarding of the Intangible Cultural Heritage.** Patis, 17 October 200

NECESSIDADE DA PROTEÇÃO JURÍDICA AO TRABALHO HUMANO: UMA ANÁLISE SOBRE A TEORIA MATERIALISTA DO ESTADO DE JOACHIM HIRSCH

Yana de Moura Gonçalves¹¹⁷
Gabriel Eidelwein Silveira¹¹⁸
Tamires Eidelwein¹¹⁹

Resumo: Apresentamos aqui os elementos fundamentais da obra Teoria Materialista do Estado e suas implicações para a análise do Estado na sociedade capitalista e sua categorização como lócus privilegiado da atividade política. O autor supera a simplificação dogmática que apresenta o Estado como simples aparelho de dominação de classe e apresenta sua concepção do Estado como consequência e mantenedor da funcionalidade no âmbito da sociedade capitalista e o desenvolvimento das suas relações com o conjunto da sociedade. O artigo encerra ponderando as condições e possibilidades da proteção jurídica do trabalho mediante o quadro apresentado no conjunto da obra.

Palavras-Chave: Sociedade capitalista; Trabalho; Proteção jurídica; Estado.

INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe a analisar alguns dos elementos fundamentais da Teoria Materialista do Estado desenvolvida por Joachim Hirsch no processo de recuperação e superação da dogmatização dos preceitos marxistas empreendidos pelo marxismo doutrinário patrocinado pela antiga URSS.

O autor estabelece profícuo debate com diversos autores marxistas que trabalhavam para recolocar a tradição filosófica do marxismo na senda da crítica conceitual e da crítica política.

Hirsch ataca rigorosamente as simplificações mecânicas que engessaram a reflexão marxista e faz um acerto de contas com as correntes acadêmicas da ciência

¹¹⁷ Mestranda em Sociologia pela Universidade Federal do Piauí, UFPI. Bacharela em Direito pela Universidade Estadual do Piauí, UESPI. E-mail: yanameg@gmail.com

¹¹⁸ Doutor em Sociologia pela UFRGS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Piauí, PPGS-UFPI. E-mail: professor.gabriel@ufpi.edu.br

¹¹⁹ Professora de Direito na Universidade Estadual do Piauí - UESPI. Mestre em Antropologia pelo Programa de Pós-graduação em Antropologia da Universidade Federal do Piauí/PPGAnt-UFPI. Bacharela em Direito pela Universidade do Vale do Taquari/RS (UNIVATES). Advogada. Presidente da Comissão de Direito à Saúde e Assistência Social OAB/PI Subseção Picos. E-mail: tamidarosa@gmail.com

política que secundarizavam ou tratavam de forma superficial o Estado em suas múltiplas dimensões.

A reflexão desenvolvida na obra atualiza e aprofunda a compreensão marxista e marxiana do Estado, sua gênese e seu funcionamento. Passando por processos políticos e disputas acadêmicas, o autor nos oferece a vitalidade de uma reflexão acurada e detalhista sobre aspectos do Estado deixados em segundo plano até pelos fundadores da escola marxista.

Leitura fundamental para refletir sobre os processos políticos brasileiros e mundiais, Hirsch é referência necessária para trabalhar o marxismo prenehe de todas as suas possibilidades.

A TEORIA MATERIALISTA

Para compreendermos a construção da Teoria Materialista do Estado é preciso adentrar no duplo processo que impulsionou a sua consolidação.

Em primeiro lugar a Teoria Materialista do Estado surge em um impulso das lutas populares que sacodem o mundo no final dos anos 60 e recolocam o marxismo na ordem do dia após a ruptura epistemológica com o marxismo doutrinário e congelado utilizado para justificar o socialismo de estado que vigorava na então URSS. Autores como Poulantzas, Althusser, Kirchheimer, Neumann, Thalheimer, Schale, Schiller e muitos outros recolocam o marxismo na ordem do dia e recorrem às contribuições de Marx, Lenin, Gramsci, Lukács e um amplo leque de autores da tradição marxista para reiniciar a crítica fundada no materialismo histórico e abordar as novas contradições e desdobramentos do desenvolvimento da sociedade capitalista e em larga medida reassumir o desenvolvimento teórico das primeiras gerações marxistas abreviadas pelo dogmatismo soviético que assumia o papel de gendarme teórico da produção marxista. Este novo impulso na análise marxista e marxiana perpassou todos os campos de produção do conhecimento sistematizado e os movimentos sociais. Este impulso na Ciências Políticas e Sociologia culminou com o desenvolvimento da Teoria Materialista do Estado.

Schiller coloca como primeiro desafio da sua contribuição teórica definir o que é o estado moderno consolidado com as revoluções burguesas. E nesta senda o autor anuncia a dimensão do desafio de cumprir uma tarefa que nem mesmo Marx enfrentou diretamente. Nos textos da dupla inicial do marxismo o estado é encarado

superficialmente ou descrito apenas em suas linhas gerais e condições históricas que possibilitaram a sua consolidação. Não existe um aprofundamento sobre a organização do Estado e as nuances do seu funcionamento. Mesmo Engels que se dedicou a esmiuçar a gênese das organizações tribais até o Estado moderno burguês menciona o funcionamento do Estado moderno apenas de forma lateral e aligeirada.

A contribuição maior de Marx sobre o Estado burguês se limita a alguns apontamentos feitos no Ideologia Alemã e breves comentários no 18 Brumário. Esta lacuna não foi enfrentada pela tradição marxista que se desenvolveu sob os auspícios da URSS que procurou teorizar o Estado como instrumento de dominação das frações majoritárias de dada sociedade capitalista, sem considerar as contradições e características desse Estado. As contribuições fundamentais para superar a lacuna teórica que se apresentava veio com o trabalho de Gramsci, Althusser e Polanskas que caminharam para alargar o entendimento marxista sobre o Estado e suas contradições. Os três autores a seus modos não recusaram a produção teórica marxista anterior e não foram tolhidos pela patrulha ideológica exercida pela URSS e seus aparelhos ideológicos congregados na terceira internacional que reunia os partidos comunistas alinhados e submetidos, no mais das vezes voluntariamente, a Moscou.

Os três autores deram profundas contribuições sobre os espaços do Estado, as disputas desenvolvidas nesses espaços e os limites encontrados por esse Estado e suas múltiplas dimensões. Seguindo os passos teóricos de Marx que confrontou as políticas econômicas e as categorias analíticas propostas pela Ciência Econômica, a Teoria Materialista do Estado se propõe a criticar as políticas do Estado e as categorias da Ciência Política para categorizar e analisar as políticas de Estado e os meios para determiná-la. Com este procedimento a Teoria Materialista do Estado pretende:

Como toda ciência crítica a teoria materialista do Estado tem como objetivo remeter as categorias teóricas dominantes as suas relações sociais básicas e, com isso, ajudar os indivíduos a entenderem a si mesmos, a sua ação e as condições que os determinam como pré-requisito para a sua autolibertação. (HIRSCH, 2010, p. 19-20).

Esse pressuposto assumido conduziu a teoria materialista do Estado a confrontar as correntes assumidas pelo ministro das Ciências Políticas e o processo

de crítica conduziu um processo dialético de superação e criação de nova síntese que não recusou a priori os elementos confrontados, mas sim superá-los demonstrando os limites epistemológicos dos seus conceitos. Tal procedimento para além de demonstrar que o Estado é uma organização dada e funcional de sociabilidade sujeita às disputas antagônicas e contraditórias. A teoria materialista do Estado busca descortinar que sua apreensão se dá de maneira fetichizada de acordo com a conceituação marxista. Isso significa que suas relações, contradições e desenvolvimento não são inteligíveis pela mera observação e suas dinâmicas permanecem opacas para observadores que não levantam o véu desses processos que descortinam as disputas, conflitos e lutas decorrentes desses processos de dominação e exploração. Novamente o autor reforça a vinculação com a sua linha marxista de ciência crítica que deve desvelar os processos e disputas que seguem encobertos na dinâmica própria do Estado burguês.

Aqui na compreensão do Estado burguês a teoria materialista do Estado se afasta mais uma vez da leitura fossilizada e dogmática do marxismo soviético e acompanha as conclusões marxistas livres do dogma soviético e de que o Estado é muito mais complexo e mediatizado que a reducionista forma de Estado aparelho repressivo a serviço da burguesia. E é nesta complexidade e mediações elaboradas que configura uma certa “autonomia relativa” do Estado em relação a todas as classes. Assim o Estado não é mero aparelho repressivo de opressão de classe, mas passa a ser simultaneamente instância ideológica e parte na disputa hegemônica em curso na sociedade definida pela ação e pensamento dos indivíduos. Assim, acompanhando as conclusões do debate sobre a derivação do Estado, os aparelhos e mediações que constituem o Estado deixam de ser mera consequência da estrutura econômica e passam a ser lócus privilegiados da ação.

Além da contribuição fundamental oferecida pelo marxismo, a teoria materialista do Estado confronta-se e dialoga com outras correntes conceituais que oferecem contribuições fundamentais para o aprofundamento da análise do Estado. Max Weber e a teoria do capitalismo e burocracia, Michael Foucault e a teoria do poder, Jessop e a teoria dos sistemas. Estas e outras contribuições teóricas auxiliaram a construir o arcabouço teórico que permite uma análise mais acurada e ampla do Estado burguês e as dinâmicas inerentes ao seu funcionamento contraditório.

O conjunto dessas contribuições soma-se aos elementos anteriormente apontados para construir um instrumental voltado para a tarefa específica de observar uma forma de Estado particular, a forma de Estado moderno que se consolida como aparelho centralizado e de força da sociedade burguesa. Um Estado que corresponde ao desenvolvimento das formas de produção capitalista que engendraram um Estado que difere de todas as experiências anteriores que se remetem ao termo Estado. Um Estado que separa a dominação econômica da dominação política pelo menos formalmente, um Estado que se separa da sociedade que distingue o público e o privado. Uma nova organização social que separa e articula diversas esferas de atuação e nesse sentido que pode assumir a identidade de Estado Moderno, Estado capitalista. É mediante essa formulação que a teoria materialista do Estado atua, no desvelamento dos elementos que compõem e balizam a atuação desta configuração particular do Estado. O Estado não é tratado como algo dado ou pré-definido. O Estado é interpretado à luz de uma compreensão que o entende como resultado das disputas e um dos espaços dessa disputa.

RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE

As premissas iniciais da Teoria Materialista do Estado apontam para uma leitura da relação entre Estado e sociedade que supera a simplificação do Estado como mero gestor dos interesses capitalistas. A leitura sobre a relação entre estes elementos vêm acompanhadas. O Estado como decorrência das formas de produção da sociedade precisa assumir uma posição que transcenda a simplificação de promotor de interesses exclusivos de uma classe. O Estado assume para si a capacidade de mediação das disputas e lócus privilegiado da atividade política. O Estado deixa de ser entendido como mero aparelho de interesse de classe e atua como necessidade *sine qua non* para a manutenção de todo o sistema capitalista, sua existência depende do sistema e o sistema depende do Estado para sua manutenção. Assim a manutenção do Estado se embaralha com a manutenção do próprio sistema capitalista e a burocracia estatal trabalha pela manutenção do sistema independentemente das pressões exercidas pelos grupos de interesse do capital, já que a manutenção das atuais relações de produção implicam na manutenção do Estado em si. Assim não é possível apontar qualquer neutralidade no Estado. O Estado é manifestação política desta forma de organização.

As implicações decorrentes desta conclusão apontam que não é possível superar o sistema capitalista com a mera assunção do Estado capitalista. Assim a contradição entre os preceitos democráticos liberais do Estado e suas formalidades democráticas encontra-se sempre em uma posição de antagonismo entre sua declaração democrática, mas esses valores democráticos liberais encontram seu limite e opositor no caráter nas relações de produção e de classe. Outra vez a teoria materialista do Estado busca nas reflexões empreendidas por Marx a sua referenciação teórica e analítica. As contradições do modo de produção capitalista com os meios de sociabilidades são assim descritas pelo autor: “Ele se apoia simultaneamente sobre condições sociais e sobre precondições da natureza, que não podem nem ser criadas e tampouco mantidas pelo processo mercantil capitalista. Ele inclusive tende a destruí-las.

Essas precondições, pertencem não apenas os requisitos naturais da produção e da vida, como também as tradições culturais, as relações sociais não mercantis, externas à relação direta do capital, como as formas de produção materiais existentes na produção agrícola ou artesanal, ou o trabalho doméstico. Sem elas, não estariam asseguradas nem a disponibilidade da força de trabalho, nem a existência e a manutenção da sociedade. Por isso, o capital sempre necessita, no mais amplo sentido, de precondições produtivas situadas fora do seu processo de valorização imediato. Em especial as condições naturais de produção, que aparecem ao capital particular como “força produtiva grátis” devem ser defendidas e mantidas de maneira sustentável contra a dinâmica de valorização do capital quanto mais ele se impõe por todo o mundo”

Esse caráter disruptivo do capital e seus meios de produção reforçam a necessidade do Estado como instrumento regulador que permite o desenvolvimento dos meios de produção capitalista limitando o impulso predatório do sistema que em última instância atentaria contra as próprias condições necessárias para sua subsistência e reprodução.

Para responder essa contradição o Estado surge como espaço de organização e disputa política que permite a administração dos conflitos e interesses sectários. Assim o Estado garante a manutenção da propriedade e meios de produção e intervém para normalizar e regular seu funcionamento adequado. Estabelece-se uma relação circular, o Estado depende do sistema capitalista para

legitimar-se e o capitalismo depende do Estado para racionalizar e mediar as crises advindas

A contradição imanente do capital em sua reprodução reflete-se no Estado fundamentado na organização produtiva do capital. Porém este processo não está dado a priori e nem pode se alienar dessas contradições. Muito pelo contrário, elas se manifestam ainda como contradições expressas pelas lutas políticas e sociais que colocam permanentemente em questão tanto o capitalismo quanto o Estado decorrente desta forma de produção. Em função desse quadro as relações entre Estado e Sociedade tendem a estabelecer um campo de influência recíproca que se materializam com as intervenções estatais e com e as influências sociais no Estado.

Decorre que deste sutil e volátil equilíbrio precário o Estado não se manifesta nem como instrumento de classe consciente ou materialização da vontade popular. O Estado acaba por assumir o caráter de relação social que medeia e dentro dos seus limites arbitra as contradições inerentes tanto no âmbito da sua reprodução material quanto as disputas decorrentes desta forma de produção social.

A contradição fundamental da sociabilidade e organização política do Estado no sistema capitalista é que a maioria da população tem um duplo caráter é por um lado participe de uma classe explorada para a produção e reprodução da mais valia e por outro lado é uma população que desfruta da cidadania e direitos fundamentais assegurados pelo ordenamento jurídico. Essa contradição impulsiona as lutas de classe e legitima a atuação do Estado como espaço resolutivo e fundamental para o funcionamento adequado da sociedade.

Assim mesmo em sua forma democrática liberal o Estado não perde seu caráter de Estado de classe, mas ele não é apenas o instrumento de imposição de uma classe. Sua peculiaridade se manifesta na sua relativa autonomia para construir compromissos e articular o equilíbrio social fundamental para a manutenção da ordem capitalista. Só o Estado, seus instrumentos e aparelhos pode desenvolver-se algo como uma política consensual, necessariamente provisória e precária, entre as classes e frações em disputa na sociedade.

PROTEÇÃO JURÍDICA DO TRABALHO

O autor a fim de demonstrar a materialidade da sua hipótese explicativa nos aponta o seguinte exemplo:

quando parlamentos e governos obtêm frente aos empresários concessões sociais através de legislação estatal para melhorar as condições eleitorais do partido que as conquista, tem-se como resultado tanto determinada política do capital, precisamente “social-reformista” como também uma forma definida de integração e satisfação da classe trabalhadora. Se os partidos seguem tal política é porque isso depende decisivamente das relações sociais de força, ou seja, por exemplo, da capacidade de organização e de luta dos assalariados. Quando essas relações de força se movem, ou seja, quando em uma situação de crise econômica o capital vê seu lucro consideravelmente prejudicado em razão das concessões sociais, e os assalariados estão politicamente enfraquecidos pelo desemprego, modifica-se todo o espaço e conteúdo da política estatal, e assim também a posição relativa e o significado de cada aparelho do Estado. (HIRSCH, 2010).

Uma breve consideração sobre o processo político brasileiro recente que reproduz vivamente as palavras do autor. Durante a campanha para o segundo mandato, a então presidenta candidata acenou com a implementação de políticas que redundariam em melhorias de vida para as parcelas das sociedades obrigadas a vender sua força de trabalho para assegurar a sua existência. Após a eleição e a cristalização de uma crise, o então governo atuou no sentido oposto dos seus compromissos de campanha para assegurar as condições econômicas fiscais que assegurassem o lucro dos capitalistas mesmo que ao custo das condições materiais de vida das classes trabalhadoras. Essa opção agravou a crise política que acabou custando o próprio mandato para gerir o Estado, mas o Estado em si não foi colocado em risco, outro grupo assumiu para garantir o pleno funcionamento dos meios de reprodução e assegurar ideologicamente e coercivamente a submissão política das classes trabalhadoras e seus representantes organizados.

A teoria materialista de Estado privilegia o conflito capital trabalho para analisar o desenvolvimento do Estado, mas não secundariza os outros elementos de conflito e disputa que perpassam a nossa organização social. O racismo, o machismo, o sexismo, o chauvinismo, o racismo e a relação com a natureza são antagonismos que antecedem o capitalismo e até hoje permeiam a sociedade e esses antagonismos hoje são reforçados e instrumentalizados pelo capitalismo e são no momento indissociáveis do capitalismo, mas assumem um caráter subordinado e complementar com as contradições fundamentais do capitalismo. Esses antagonismos ganham forma e expressão nas relações materiais de produção da sociedade e são impulsionados por ela. E não podem ser compreendidos isolados das relações capitalistas que organizam a sociedade. Todas

essas opressões ganharam novas formas de realização e suas contestações também mediadas que são pelo capitalismo e pelo Estado decorrente deste meio de produção. A consolidação do Estado-Sociedade e suas distinções entre público e privado representa o espaço onde essas opressões se manifestam e onde são combatidas exigindo igualdade ante a lei e direitos inalienáveis de todo cidadão.

Essa dinâmica acaba conduzindo mesmo os movimentos sociais contestatórios a trabalharem dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Estado e mesmo por formas transversas a funcionarem como aparelho desse estado que se propõe a combater. Sindicatos que levam em conta o crescimento do PIB para pautar suas demandas de reajuste salarial, grupos de mulheres que demandam modificações no sistema público de saúde ou igualdade substantiva na representação política assumem os critérios estabelecidos pelo Estado e acabam por reforçar a posição do Estado como lócus e aparelho privilegiado para dirimir essas demandas e redistribuir os espaços sociais.

E é neste sentido que a Teoria Materialista do Estado assume o conceito gramsciano de “Estado Ampliado” A sociedade como o Estado é permeada dos valores e contradições inerentes desta organização social. Sociedade e Estado são atravessados pelas mesmas contradições e disputas que em seu conjunto se manifestam como o Estado Ampliado. A leitura parcial que coloca em contradição esses aspectos da organização social desconsideram que ambas são decorrentes do mesmo processo social de produção e refletem suas disputas e contradições.

O elemento fundamental para compreender a proteção jurídica do trabalho à luz da teoria Materialista do Estado está presente na seguinte sentença: “Em geral, as relações políticas surgidas na formação da democracia liberal não constituem uma situação acabada, mas representam um campo de luta atravessado por antagonismos e conflitos sociais. Isso coloca a questão da possibilidade de um contínuo desenvolvimento da democracia para além da forma existente. Em relação a essa questão, trata-se de saber se é possível a realização dos princípios presentes no interior da democracia burguesa, mas que na prática, são irrealizáveis nas condições das relações capitalistas. Isso se daria instaurando uma comunidade política onde as exigências gerais de liberdade, igualdade, individualidade e autodeterminação de fato se concretizem. Ou seja, em primeiro lugar, a democracia hoje existente, incluindo as suas fundamentações teóricas, deve ser avaliada criticamente em relação às normas e aos princípios que se desenvolveram no curso

de longas lutas por sua implantação, mas que, em razão das relações sociais que as sustentam nunca puderam se realizar”

As conquistas e avanços nas salvaguardas dos direitos fundamentais do trabalho são decorrentes das lutas sociais desenvolvidas em dado momento e o contexto geral da sociedade que as abriga. A conquista na luta dos trabalhadores ou retrocessos está diretamente vinculada com as condições materiais e ideológicas de dado momento. Em um momento histórico como o atual em que a classe trabalhadora se encontra em um quadro defensivo e de desorganização as disputas políticas sociais acabam sempre redundando em prejuízos para os trabalhadores. Nos últimos anos recentes diversas legislações foram apresentadas e aprovadas que objetivamente significaram uma deterioração da vida material de amplas camadas populares e trabalhadoras que mediante a sua desorganização e recuo foram incapazes de opor resistência ou constranger a sua aplicação. Os avanços e conquistas são possíveis e alcançáveis no decorrer das lutas em curso na sociedade, mas encontram-se umbilicalmente ligadas às condições materiais que regem a sociedade. O pêndulo de avanço e recuo nas lutas para salvar o trabalho tiveram neste século o Brasil como exemplo notável.

Mediante uma situação material favorável e organização política ativa o trabalho logrou consecutivos aumentos reais em seus ganhos, incremento da mão de obra protegida por vínculos legais de trabalho, acesso a proteção previdenciária, facilitação nos trâmites jurídicos e burocráticos. Uma sequência de avanços foi conquistada em um tempo relativamente curto de tempo e mais curto foi o tempo para reverter esses avanços e aprofundar a exploração da mão de obra, aviltamento do valor trabalho e negação e revogação de direitos já assegurados. A proteção do trabalho no seio desta sociedade é uma possibilidade das suas muitas contradições porém esse avanço sempre se dará em bases instáveis e passíveis de reversão mediante as disputas de fundo dos interesses de classe. O Estado funcionando como mediador de crises sempre possibilita avanços, mas a sua vinculação histórica política e social com os meios de produção desta sociedade sempre trazem consigo a precariedade dessas lutas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria materialista do Estado representa um monumental esforço para recolocar a tradição marxista e marxiana na sua rota original de crítica da sociedade e do conhecimento sobre essa sociedade. Na obra encontramos um esforço honesto e dedicado para recolocar na ordem do dia reflexões que foram abandonadas e marginalizadas no desvio totalizante em que submergiu a URSS e seu socialismo de estado ou burocratismo de mercado.

A lufada de renovação oferecida pelo conjunto de autores que contribuem com o desenvolvimento desta obra aponta a solidez a proficuidade que o marxismo mantém como ferramenta analítica e de transformação social. Suas considerações sobre as lutas e opressões hoje precariamente abrigadas sobre o impreciso termo identitaríssimo demonstra a acuidade e sintonia com os tempos presentes e a eclosão das suas contradições.

A análise acurada sobre a fragilidade de conceitos como fim da história e superação do Estado como ferramenta política inseparável da organização capitalista deixa patente que a análise política social apesar de se prestar para proselitismos políticos não pode ficar soterrada com modismos engajados com a disputa ideológica das sociedades.

Obra fundamental para entender e refletir sobre a contemporaneidade a Teoria Materialista do Estado enseja o aprofundamento de questões candentes e a recuperação de autores fundamentais para a análise meticulosa do atual estágio das sociedades capitalistas.

REFERÊNCIAS

HIRSCH, Joachim. Teoria materialista do Estado. Trad. Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro: Revan, 2010

POR UMA NOVA HERMENÊUTICA DA CIDADANIA: DIREITOS HUMANOS E RECONHECIMENTO DE IDENTIDADES

André Luiz Pereira Spinieli¹²⁰

Resumo: As fórmulas tradicionais da cidadania se tornaram incapazes para resolver questões articuladas contemporaneamente por grupos que lutam pela materialização dos direitos humanos. Apresentamos neste trabalho bases teóricas para uma nova hermenêutica da cidadania, que tenha como pressuposto o reconhecimento social de identidades, a fim de promover a desconstrução de arranjos produzidos e mantidos por grupos hegemônicos. Utilizamos bibliografia baseada em teóricos que trabalham as categorias da teoria do reconhecimento e a cidadania. Conclui-se que a cidadania enquanto reconhecimento de identidades é um importante recurso para a luta contra as assimetrias cotidianas.

Palavras-chave: Cidadania. Reconhecimento social. Direitos humanos.

INTRODUÇÃO

A ideia de cidadania constitui uma categoria que repercute igualmente nas esferas do direito e do pensamento político (COHEN; GHOSH, 2019, p. 17). Categorizá-la como parcela indissociável dessas áreas do conhecimento não representa apenas manter viva uma tradição histórica e cultural vinculada às instituições ocidentais (BOTELHO; SCHWARCZ, 2012, p. 6-7). Mais que isso, engloba também a possibilidade de abrir margens à construção de alternativas hermenêuticas que possam responder satisfatoriamente às demandas articuladas contemporaneamente por diferentes grupos, movimentos e identidades sociais em prol da realização material dos direitos humanos (HABERMAS, 2002, p. 238-243). Embora as concepções clássicas de cidadania tenham influenciado direta e positivamente a formação dos direitos civis, políticos e sociais nos últimos dois séculos (MARSHALL, 1967, p. 66-71), os tempos atuais apresentam desafios distintos, sobre os quais os modelos tradicionais da cidadania se tornaram ineficazes.

Na medida em que o cenário político contemporâneo é determinado pela reconfiguração das relações entre classes sociais e pelo desenvolvimento paulatino de políticas públicas voltadas à temática antidiscriminatória (ISIN; TURNER, 2002, p.

¹²⁰ Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista (UNESP/Franca) Professor do Bacharelado em Filosofia no Instituto Agostiniano de Filosofia (IAF/Franca), São Paulo, Brasil. E-mail: andre.spinieli@unesp.br

2-10), é preciso levar em consideração que as fórmulas clássicas da cidadania não estão mais adequadas às demandas por direitos humanos e reconhecimento de identidades. Significa dizer que a cidadania não pode mais ser pensada apenas sob o ponto de vista civil, político e social, uma vez que novas categorias de cidadania têm surgido como forma de impor a modificação de arranjos sociais historicamente construídos por grupos socialmente dominantes (ISIN; TURNER, 2002, p. 2-10). A dinâmica política atual se expressa por meio de uma gramática moral dos conflitos sociais (HONNETH, 2003, p. 217-218), de modo que a categoria do reconhecimento emerge como uma forma de superar paradigmas tradicionais responsáveis por formatar o ideal da cidadania nas sociedades ocidentais.

Este trabalho parte da premissa segundo a qual se tornou indispensável a construção de uma nova hermenêutica da cidadania, que não esteja preocupada apenas com a alocação de sujeitos em classes sociais ou na luta pela conquista de posições privilegiadas, mas principalmente com o reconhecimento de identidades individuais e coletivas e, como consequência, de direitos humanos. Assim, o objetivo deste artigo é apresentar as bases teóricas para uma nova hermenêutica da cidadania, que a intérprete sob o ponto de vista do reconhecimento social. Metodologicamente, recorreremos à bibliografia associada à tradição crítica do direito e da filosofia social, com ênfase em teóricos que têm trabalhado a questão das lutas por reconhecimento nas sociedades contemporâneas.

1. POR QUE MAPEAR NOVAS FORMAS DE CIDADANIA?

Em diferentes momentos da história ocidental, da antiguidade aos instantes contemporâneos, o conceito de cidadania foi empregado como palavra de ordem para se distinguir duas classes de pessoas: de um lado, aquelas que deveriam ser consideradas sujeitos de direitos e deveres na esfera pública e, de outro, indivíduos que, por não gozarem de qualquer prestígio ou níveis adequados de respeitabilidade social, eram considerados sujeitos recolhidos em seus interesses particulares e separados da comunidade. A concepção tradicional de cidadania remonta a um extenso projeto de construção política e cultural das sociedades ao longo da história, o que também demarca a vinculação dessa categoria ao debate do direito e dos direitos humanos (BOTELHO; SCHWARCZ, 2012, p. 6-7). Significa dizer que não podemos afirmar categoricamente que a cidadania representa um conceito

encerrado, que possui definição consensual ou mesmo que está sustentado por análises definitivas. Se a cidadania era compreendida como a titularidade de um poder público de decisão coletiva ou enquanto complexo de direitos e deveres que viabilizam a vida comunitária e impedem a ruptura do contrato social, hoje ela pode ser reputada como o conjunto de reivindicações por inclusão e pertencimento social (ISIN; TURNER, 2002, p. 11-15).

Pensar as novas faces da cidadania na atualidade tornou-se uma atividade indispensável tanto para a concretização do binômio proteção-promoção dos direitos humanos quanto para a conformação de uma cultura de respeito e reconhecimento de pessoas como sujeitos de direitos e atores sociais competentes. A nova hermenêutica da cidadania que propomos neste trabalho tem como base um evento fundamental e recorrente nas democracias contemporâneas: o surgimento das condições sociais, culturais e econômicas que possibilitaram a articulação de novas demandas por direitos humanos e inclusão social (ISIN; TURNER, 2002, p. 17). A oferta de outra possibilidade interpretativa para o termo "cidadania" indica a necessidade de combater defesas e implementações setoriais de direitos, cuja tendência natural é justamente a priorização dos arranjos sociais formatados de acordo com os interesses de grupos hegemônicos. Essa interpretação reinventada para a cidadania também tem por finalidade levar em consideração fatores contemporâneos que têm determinado os destinos das sociedades democráticas, como o surgimento de novas racionalidades governamentais, a preocupação com processos antidiscriminatórios em termos de políticas públicas e a emergência de movimentos sociais que lutam pelo reconhecimento e pela redistribuição dos direitos humanos (FRASER; HONNETH, 2003, p. 2-7).

As determinantes sociais, políticas e culturais de cada período histórico e povo delinearão a impossibilidade de um conceito estável de cidadania, que se mantivesse imutável ao longo do tempo e nos diferentes espaços em que essa ideia foi estabelecida como parâmetro válido para diferenciar quais pessoas tinham ou não direitos e deveres na ordem pública. Apesar da concepção de cidadania possuir sensíveis diferenças entre comunidades, o que surge como denominador comum no contexto de uma proposta que busca construir uma cartografia das novas formas de cidadania – e, conseqüentemente, estabelecer um modelo interpretativo distanciado das construções teóricas tradicionais – é o fato de que, em uma hermenêutica associada às vertentes do reconhecimento social e dos direitos humanos, a

cidadania funciona como a finalidade última da vivência sociopolítica de grupos que lutam por condições adequadas de vida e, sobretudo, pela valorização comunitária de suas identidades (BOSNIAK, 2010, p. 11-20). Por que devemos mapear novas formas de cidadania? Em primeiro lugar, é importante levar em consideração o fato de que as trajetórias da cidadania no mundo ocidental revelam que um de seus principais problemas é justamente a multiplicidade de significados e sua afirmação dissociada das categorias da inclusão e exclusão social. Na verdade, a cidadania é comumente invocada para referenciar um estado de pertencimento do sujeito a determinada comunidade política – sem que isso esteja necessariamente associado aos níveis de inclusão e exercício de direitos humanos.

Outra importante razão pela qual é fundamental mapear e identificar novas formas de cidadania que comporão uma teoria reinventada desse conceito diz respeito ao fato de que não há apenas os modelos de cidadania civil, política e social – como propuseram os teóricos da sociologia do último século. Mais que isso, o modelo de cidadania contemporânea emergiu como uma preocupação central para a construção da esfera pública, conectando direitos humanos e diferentes domínios da política entre si e revelando como essa categoria se encontra presente em múltiplos setores da luta organizada em prol da efetivação de garantias fundamentais (ISIN; TURNER, 2002, p. 4). Pessoas que sofrem discriminações materiais e simbólicas não dependem apenas da implementação de mecanismos materiais para a efetivação do mínimo existencial, mas também de recursos que imponham o reconhecimento desses sujeitos enquanto atores sociais competentes.

Podemos afirmar que a construção de uma hermenêutica da cidadania enquanto reconhecimento é importante não apenas à teoria dos direitos humanos, mas principalmente às instituições democráticas, que encontram cotidianamente desafios que tocam a questão da cidadania. Por ser uma noção complexa, a cidadania exige também a transposição da teoria para a prática, de modo que seja um instrumento válido para a resolução de conflitos que tenham como pressuposto a oposição entre o reconhecimento social de determinados sujeitos historicamente excluídos das posições de poder e a manutenção das desigualdades (BOSNIAK, 2010, p. 11-20).

2. CIDADANIA, TEORIAS DO RECONHECIMENTO E DIREITOS HUMANOS

A honra e a estima que nutrimos em relação a nós mesmos, a maneira como interagimos em sociedade nas diferentes situações em que somos chamados a atuar, a forma que outros sujeitos nos recebem nos espaços em que participamos ativamente e a construção de um estado de coisas responsável por estabelecer se devemos ser considerados atores autônomos ou subordinados socialmente são elementos que dependem diretamente da maneira como outras pessoas nos enxergam e como as enxergamos no âmbito das relações sociais que travamos diariamente (SARMENTO, 2016, p. 241). Na medida em que a proposta de cidadania que apresentamos neste trabalho não se relaciona apenas aos critérios políticos e jurídicos, mas também às temáticas da igualdade, da inclusão e da respeitabilidade social, o conteúdo das teorias do reconhecimento nos fornece os referenciais teóricos necessários para que possamos estruturar uma tese que tenha como propósito a valorização das identidades sociais.

As teorias do reconhecimento partem do pressuposto de que conhecemos objetos e reconhecemos pessoas, o que representa afirmar, por outro lado, que as construções negativas que pesam sobre determinados sujeitos e grupos sociais a partir de tratamentos discriminatórios indicam que as escolhas públicas sobre quem deve ser considerado cidadão ou mesmo sobre quem deve ser reconhecido como sujeito de direitos depende de critérios pautados em sua importância para o desenvolvimento comunitários. Pessoas que não contribuem diretamente para a sociedade são introduzidas em contextos distanciados dos direitos humanos – o que afeta diretamente o sentido existencial desses sujeitos e a construção de sua autoestima (HONNETH, 2003, p. 217-218). Em outros termos, podemos dizer que a persistência de injustiças sociais e opressões em cenários democráticos possui uma relação aproximada com as políticas de reconhecimento: se determinado sujeito é considerado necessário à sua comunidade, tanto sob o ponto de vista econômico quanto moral, então exercício de seus direitos humanos será realizado com maior autonomia e liberdade.

A proposta central das políticas de reconhecimento está associada à ideia de que todas as pessoas que compõem determinada comunidade política estão vinculadas entre si por parâmetros idênticos de política, direito e moralidade. Apesar disso, essa dimensão teórica não anula a existência de critérios sociais

diferenciadores, responsáveis por fazer com que a discriminação seja compreendida como critério avaliativo sobre quem deve ou não receber o necessário apreço social (HELLMAN, 1998, p. 833-841). Nesse sentido, a importância das teorias do reconhecimento para a construção de uma hermenêutica reinventada da cidadania, que a interprete sob o ponto de vista dos direitos humanos e da valorização das identidades individuais e coletivas, consiste em ofertar uma alternativa teórica à insuficiência protetiva e promocional dessas garantias. Isso se deve ao fato de que as teorias do reconhecimento privilegiam a tese de que determinados atores sociais, mantidos historicamente em contextos de exclusão, são incapazes de alcançar níveis satisfatórios de igualdade e inclusão apenas por meio dos direitos humanos formalmente reconhecidos em cartas normativas (SILVA, 2000, p. 123-135).

A associação entre as teorias do reconhecimento, a cidadania e os direitos humanos propõe a ideia de que a autonomia do indivíduo pode ser conquistada apenas por meio da intersubjetividade, pela qual aprendemos a nos compreendemos como sujeitos cujas necessidades, habilidades e crenças são dignas de serem socialmente satisfeitas e acolhidas (HONNETH, 2009, p. 345-353). Apenas compreendemos a nós mesmos como sujeitos de direitos ao passo em que concedemos esse *status* moral às pessoas que nos reconhecem no contexto de uma comunidade política. Práticas discriminatórias direcionadas contra minorias sexuais ou pessoas com deficiência, por exemplo, negam o reconhecimento social e atribui traços negativos a todos os indivíduos que compartilham de uma mesma identidade minoritária (SARMENTO, 2016, p. 242-243). A formatação contemporânea da cidadania, que busque superar efetivamente as diferenças e minimizações de identidades não aceitas socialmente, apenas pode ser construída na medida em que a sociedade se mostra disposta a valorizar a competência de determinados sujeitos como atores que merecem tratamentos isonômicos.

3. NOVA HERMENÊUTICA DA CIDADANIA COMO RECONHECIMENTO

O reconhecimento social possui um papel fundamental para a introdução de indivíduos historicamente excluídos do contexto comunitário como participantes ativos da esfera pública. Uma vez que está pautada na dimensão da intersubjetividade, essa proposta teórica permite que o sujeitos seja visualizado como alguém que possui capacidades e competências que, ao serem valorizadas

socialmente, produzem uma comunidade pautada na igualdade, na inclusão social e no respeito às diferenças (SOUZA, 2000, p. 159-206). O vínculo entre cidadania, direitos humanos e reconhecimento se sintetiza na coexistência dessas categorias no âmbito de uma gramática moral de conflitos sociais, que reclama a conformação de um sujeito que tenha suas necessidades básicas atendidas e os princípios da igualdade, da inclusão social e do respeito sejam guias das formas de vida.

Assim, o modelo clássico da cidadania compreende a existência de um estatuto político e jurídico que se alargou progressivamente a fim de incluir direitos necessários à manutenção do indivíduo em uma sociedade democrática. Se propomos neste trabalho uma nova hermenêutica, então é preciso identificar que o paradigma tradicional entende essa categoria tanto como um conjunto de práticas culturais, simbólicas ou econômicas quanto um complexo de direitos e deveres civis, políticos e sociais que definem os níveis de participação, em maior ou menor escala, de um indivíduo no âmbito de uma comunidade política (ISIN; WOOD, 1999, p. 4-13). O aspecto constitutivo da cidadania sob o ponto de vista de uma hermenêutica tradicional é a capacidade de exercer direitos e deveres sob uma ordem jurídica e política: aqueles que não têm a possibilidade de acessar os direitos civis, políticos e sociais são negados como membros competentes da sociedade (ISIN; WOOD, 1999, p. 7).

A emergência de uma nova hermenêutica da cidadania está relacionada a dois fatores: o surgimento de problemas complexos no âmbito das sociedades democráticas, muito deles vinculados à tentativa de suprimir direitos humanos como estratégia para a manutenção de arranjos de poder, e a sinalização da insuficiência da hermenêutica clássica para responder às demandas que surgiram atualmente. Significa dizer que a cidadania não pode mais ser considerada simplesmente um *status* jurídico e político do indivíduo com as instituições estatais, mas sim uma forma de identificação do sujeito no âmbito de uma comunidade política. A figura do cidadão não deve ser reputada apenas como mero portador passivo de direitos ou uma pessoa que se submete cegamente às regras prescritas pelas instituições estatais. A cidadania não se conforma mais como uma identidade individualizada entre outras existentes ou mesmo como uma identidade dominante que se sobrepõe às outras.

A estruturação de novos preceitos hermenêuticos para uma leitura crítica da cidadania na contemporaneidade implica categorizar esse conceito como um

princípio articulador que afeta diretamente as diferentes posições ocupadas pelos sujeitos sociais, uma vez que permite tanto vinculações específicas às instituições estatais quanto a expansão das liberdades individuais. O diálogo com as teorias do reconhecimento faz com que a cidadania não enquadre mais uma pessoa individualmente, mas sim que proponha um olhar para a introdução dos sujeitos sociais em posições determinadas, nas quais devem ser respeitados como detentores de direitos humanos. Significa afirmar que não podemos abordar adequadamente os problemas de direitos humanos, inclusão social e igualdade sem que sejam estabelecidas relações com as políticas de reconhecimento e redistribuição (ISIN; WOOD, 1999, p. 24).

As políticas de reconhecimento social buscam atribuir aos indivíduos de uma comunidade política níveis equânimes de respeitabilidade e estima. Elas preceituam que as pessoas desenvolvem suas identidades próprias por meio do estabelecimento de relações intersubjetivas ao longo de suas vivências sociais. A ideia de reconhecimento é suficiente para produzir políticas de inclusão social para sujeitos historicamente excluídos, uma vez que propõe parâmetros mínimos para que essas pessoas tenham suas pretensões levadas em consideração em meio à sociedade e não permaneçam na invisibilidade. A afirmação das lutas por reconhecimento indica que sujeitos sociais não estão interessados apenas em aspectos vinculados ao bem comum, mas também buscam o reconhecimento social e a materialização dos direitos da cidadania.

Como parte dessa proposta interpretativa da cidadania, as políticas de reconhecimento devem ser lidas como mecanismos que designam questões de injustiça cultural, ao passo que as políticas de redistribuição, que complementam essa noção de justiça contemporânea, ocupam-se das problemáticas de injustiça econômica. Se os recursos materiais são insuficientes para superar os déficits da cidadania atualmente, então o emprego das teorias do reconhecimento deve estar associada à relação dos indivíduos consigo próprios ao longo do processo formativo da identidade, a fim de que se tornem cidadãos participativos e reivindiquem adequadamente seus direitos e suas posições na sociedade. Na verdade, a construção das identidades individuais e coletivas representa um processo pelo qual indivíduos se reconhecem por meio de afinidades, semelhanças e repulsas. A identidade permite que as pretensões de diferentes grupos sejam concretizadas de acordo com suas diferenças e particularidades (ISIN; WOOD, 1999, p. 22). Logo, na

medida em que as teorias do reconhecimento partem do pressuposto de que as relações intersubjetivas são capazes de construir as identidades individuais e coletivas dos sujeitos sociais, então podemos afirmar que a cidadania representa um meio de expressão das identidades no contexto das lutas por reconhecimento e direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sujeitos sociais historicamente excluídos dos processos da cidadania estão cotidianamente submetidos às lutas por reconhecimento. A cidadania está diretamente relacionada à prática das instituições estatais e sociais, uma vez que se construiu historicamente a partir de três grandes sistemas: civil, político e social. Essas etapas garantiram a determinadas pessoas uma condição especial na vivência coletiva e a possibilidade de exercício de direitos humanos. No entanto, outros indivíduos foram afastados dessa dimensão participativa da sociedade – o que permaneceu até a contemporaneidade. Neste trabalho, partimos do pressuposto de que as fórmulas tradicionais da cidadania são incapazes de resolver as reivindicações por reconhecimento de identidades e direitos humanos formuladas no contexto atual, de modo que há necessidade de outra proposta interpretativa para essa categoria.

Assim, pensar as lutas pela cidadania como fundamento para a afirmação das identidades sociais e dos direitos humanos dessas pessoas constitui uma alternativa à crise contemporânea de efetividade dessas garantias. Reconhecer identidades implica não apenas realizar a inclusão social de determinados sujeitos, mas principalmente atribuir os mesmos níveis de respeitabilidade e participação social pertencentes originalmente às pessoas vinculadas aos grupos hegemônicos. Enquanto a hermenêutica clássica da cidadania adota como ponto de partida o estabelecimento de vínculos entre o indivíduo e as instituições estatais por meio de bases jurídicas informadas pelos sistemas normativos e políticos, relacionadas à capacidade de participação do indivíduo nos processos decisórios, a proposta da nova hermenêutica que apresentamos concebe a cidadania como mecanismo social, que tem por finalidade minimizar as desigualdades sociais e conferir a determinados sujeitos a possibilidade de atuarem comunitariamente de acordo com suas identidades e pretensões sociopolíticas. O estabelecimento de vínculos entre a

cidadania e as teorias do reconhecimento é fundamental para a afirmação das identidades e direitos humanos de sujeitos historicamente excluídos, já que serve como instrumento teórico para que as lutas sociais sejam legitimadas por grupos sociais hegemônicos. A compreensão da cidadania enquanto reconhecimento de identidades é um importante recurso para a luta contra as assimetrias cotidianas.

REFERÊNCIAS

BOSNIAK, Linda. Persons and citizens in constitutional thought. **International Journal of Constitutional Law**, v. 8, n. 1, p. 9-29, jan. 2010.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Orgs.). **Cidadania, um projeto em construção**: minorias, justiça e direitos. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

COHEN, Elizabeth F.; GHOSH, Cyril. **Citizenship**. Cambridge: Polity Press, 2019.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange**. London: Verso, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HELLMAN, Deborah. Concept of discrimination. *In*: CHADWICK, Ruth. (Ed.). **Encyclopedia of Applied Ethics**. San Diego: Academic Press, 1998.

HONNETH, Axel. A textura da justiça: sobre os limites do procedimentalismo contemporâneo. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 9, n. 3, p. 345-368, set./dez. 2009.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2003.

ISIN, Engin F.; TURNER, Bryan S. (Eds.). **Handbook of citizenship studies**. London: Sage Publications, 2002.

ISIN, Engin F.; WOOD, Patricia K. **Citizenship and identity**. London: Sage Publications, 1999.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SILVA, Marcos Luiz da. A dimensão do direito na teoria da luta por reconhecimento de Axel Honneth. **Revista Opinião Filosófica**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 357-378, 2017.

SOUZA, Jessé. A dimensão política do reconhecimento social. *In*: AVRITZER, Leonardo; DOMINGUES, José Maurício (Orgs.). **Teoria social e modernidade no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.



GT 7 - PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Coordenadores:

Prof. Mariano Pauluk (Universidad de Quilmes/ Universidad de Avellaneda-ARG)

Prof. Dr. Alex Sander Barcelos Retamoso (UNIPAMPA)

Mestrando Luis André Padilha (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestranda Daniele Bonapace Dos Santos Lencina (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestrando Gilson Edo Alves Parodes (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestrando Luis Hamilton Tarragô Pereira Júnior (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestre Nei Saraiva Da Fontoura Junior (UNIPAMPA)

A SUBVENÇÃO AO PRÊMIO DE SEGURO RURAL COMO FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO ATRAVÉS DO AGROEMPREENDEDORISMO

Claudia Alba Natali Malagri¹²¹

Moema Pereira Nunes¹²²

RESUMO: Ainda pouco explorado em estudos científicos, o seguro rural pode ser considerado como uma ferramenta de apoio para a consolidação do processo de desenvolvimento dos produtores rurais. O presente trabalho compreende uma reflexão acerca da importância do seguro rural como elemento de apoio para o desenvolvimento a partir de técnicas e aprendizagens empreendedoras, ainda pouco exploradas no ambiente rural. Para que fosse possível atender a esse objetivo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica associada a um estudo documental. Constatou-se que a capacidade para o desenvolvimento está vinculada à capacidade agroempreendedora, a qual possibilita a geração de novos empregos, fortalecimento e aquecimento da economia local e regional, bem como a solução de diferentes demandas da sociedade, entre elas, a fome. Nesse contexto, o seguro rural pode ser compreendido como uma alternativa que pode ser adotada pelos produtores como ferramenta de apoio contra as adversidades que pode comprometer o resultado do seu trabalho.

Palavras - Chave: Seguro Rural; Agroempreendedorismo; Desenvolvimento.

INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento, conforme por Sen (2000), conduz a caminhos trilhados pelos indivíduos na conquista pela liberdade. O desenvolvimento, por meio do trabalho rural, permite a ação empreendedora em busca da liberdade de trabalho nesse ambiente. Conforme Oliveira *et al.* (2018), os anos de 1970 representaram um marco para o meio rural pois, a partir daquele momento, começaram a surgir inúmeras transformações na sociedade. Uma delas foi o protagonismo do produtor rural que passou a adquirir características particulares de gerenciamento vinculadas a um caráter empreendedor, como estar em constante aprendizado, conhecer a legislação, assim como todas suas as implicações, aprender sobre investimento financeiro para a aplicação adequada de recursos, além da disposição para o desenvolvimento de competências tecnológicas e inovadoras que conversem com o meio ambiente. Veiga (2002) destaca que a

¹²¹ Mestranda do curso de Desenvolvimento Regional, bolsista CAPES PPGDR, pela FACCAT, RS, Brasil. camalagri@gmail.com

¹²² Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da FACCAT, Doutora em Administração pela Unisinos, RS, Brasil. moemanunes@hotmail.com

capacidade de desenvolvimento está intimamente ligada à capacidade empreendedora dos produtores rurais, alguns mais fortalecidos em algumas regiões do país que outros. A capacidade empreendedora possibilita a geração de novos empregos, fortalecimento e aquecimento da economia local e regional, e conseqüentemente a solução de diferentes demandas da sociedade, entre elas, questões sociais, como a fome.

Arnould (2011) reforça que, em tempos de globalização e de grandes demandas sociais e econômicas, é necessário que o produtor rural desenvolva cada vez mais características empreendedoras fazendo uso de forma positiva e assertiva de variadas ferramentas administrativas que otimizem a sua rotina favorecendo os processos em que está envolvido.

Neste contexto, conforme Machado (2021), a proteção é essencial para que o produtor rural viabilize o seu negócio, principalmente pelo fato de que esse tipo de proteção tornou-se acessível pela implantação da política do Programa de Subvenção ao Prêmio de Seguro Rural (PSR). Conforme o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o PSR, um auxílio financeiro do governo federal, surgiu com o objetivo de incentivar a aquisição do seguro rural e dessa forma, minimizar as perdas dos produtores rurais possibilitando a recuperação do capital investido nas lavouras.

Dadas as possibilidades na construção de uma cadeia de ações virtuosas, o presente estudo apresenta reflexões acerca da importância dos produtores rurais para o desenvolvimento da sociedade. Além disso, o seguro rural é apresentado como uma potencial contribuição para que esse processo seja consolidado através de técnicas e aprendizagens empreendedoras, ainda pouco exploradas no ambiente rural.

Diante desse quadro, este trabalho tem como objetivo o estudo da contribuição do seguro rural como estratégia para o desenvolvimento do perfil empreendedor em gestores de propriedades rurais, responsáveis pela economia de cada região, bem como a importância da implantação da política do Programa de Subvenção ao Prêmio de Seguro Rural (PSR).

Segundo a Superintendência de Seguros Privados (Susep), o seguro rural é um instrumento essencial da política agrícola brasileira que permite ao produtor a proteção de perdas ocasionadas, principalmente, por fenômenos climáticos, assim o PSR viabiliza a proteção, a tranquilidade e conseqüentemente o aumento da

produtividade nas propriedades rurais, além de se transformar em um elo que liga os processos inovadores e com características empreendedoras aos responsáveis pelo desenvolvimento do ambiente rural.

Este estudo considera como premissa que, as características empreendedoras, quando desenvolvidas pelos produtores rurais, representam o diferencial na distribuição das riquezas e no desenvolvimento de toda uma comunidade, principalmente quando amparadas pela segurança, tranquilidade e a certeza de que os riscos, apesar de inevitáveis, são plausíveis.

A coleta de informações deu-se a partir de sites institucionais como o do Ministério da Agricultura e da Susep, além de artigos publicados em revistas ou congressos, objetivando a geração de novos conhecimentos, envolvendo práticas e interesses voltados para o crescimento e desenvolvimento da sociedade.

O presente trabalho está dividido, além desta Introdução e das Considerações Finais em mais duas seções: O seguro rural como estratégia para o agroempreendedorismo que analisa o desenvolvimento do seguro rural no Brasil bem como o seu crescimento e O empreendedorismo como resultado de processos inovadores remete o leitor às características empreendedoras, conduzindo-o a caminhos viáveis para a promoção do agroempreendedorismo. As Considerações Finais que além de promoverem o fechamento das reflexões, propõem um engajamento mais fortalecido nos debates acerca do empreendedorismo voltado para o homem e os negócios do campo.

O SEGURO RURAL COMO ESTRATÉGIA PARA O AGROEMPREENDEDORISMO

Conforme a Confederação Nacional das Seguradoras (CNSEG), o seguro, além de ser a prática da mutualidade, também é tão antigo quanto a civilização, datado em 2.250 antes de Cristo, na proteção de burros de carga. Já os seguros marítimos eram praticados por diversos povos, entre eles os gregos, fenícios e romanos. A linha do tempo para essa prática protetiva evoluiu até chegar aos dias atuais e passou a abranger diversas coberturas, riscos e produtos, entre eles o seguro rural.

O Governo Federal, em 2006, lançou o Programa Federal de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), passando a promover o acesso ao seguro rural

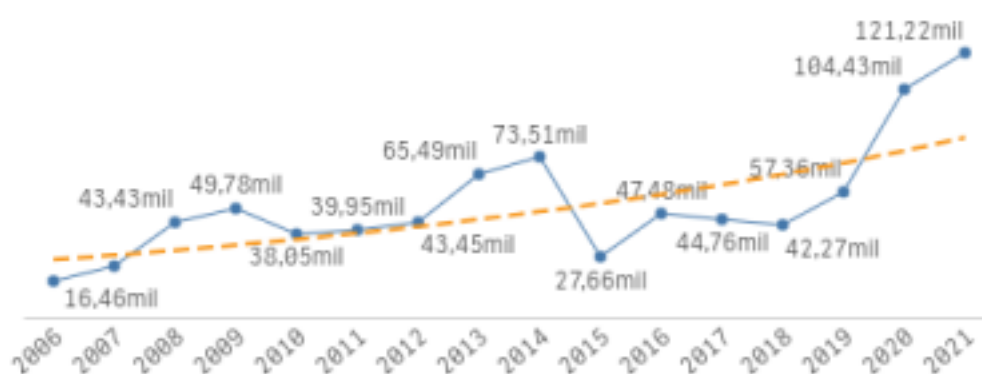
subsidiando parte dos custos financeiros oferecendo ao produtor a oportunidade de proteger a sua produção, através de custos reduzidos pelos percentuais de subvenção que podem variar de 20% a 40%, dependendo da modalidade escolhida.

Da Rosa Paula (2020) enfatiza que o PSR se caracteriza em promover o acesso do produtor rural à proteção da sua safra, bens e investimentos. Ainda, é responsável pela promoção da renda agropecuária, além de desempenhar um papel inovador por ser capaz de modernizar os processos de gestão dos empreendimentos agropecuários que cultivem ou produzam espécies atendidas pelo programa.

Machado (2021) explana que as parcerias público-privado foram as responsáveis pelo crescimento significativo do seguro rural no Brasil. O PSR tornou-se uma política de Estado e não de Governo, garantindo a continuidade e as melhorias constantes no programa. Além disso, é capaz de minimizar riscos, garantindo, inclusive, a permanência do homem no campo através da estabilização da renda agropecuária, agindo como motivador do uso de tecnologias que promovam a modernização da gestão dos empreendimentos rurais.

No Gráfico 1 é possível perceber a evolução histórica da contratação do seguro rural no Brasil que compreende os anos de 2006 a 2021. Nesse período, percebe-se um crescimento de 636% até o final do período. No ano de 2001, conforme o Canal Rural (2022), foi alcançado o recorde de 68,3 bilhões em valor segurado.

Gráfico 01 - Quantidade de Produtores por Ano

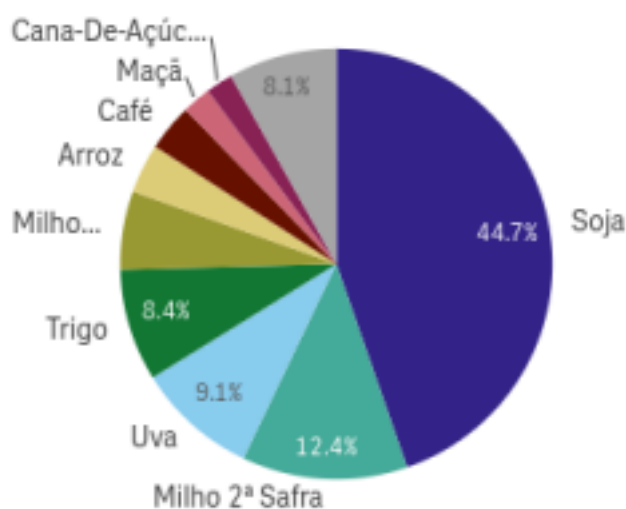


Fonte: Atlas do Seguro Rural (2021)

A nota técnica do Atlas do Seguro Rural esclarece que o produtor, ao contratar o seguro rural, investe em proteção a fim de minimizar as perdas e recuperar o capital investido nas lavouras em caso de imprevistos. O usuário também pode obter informações complementares através do seu redirecionamento ao Monitor do Seguro Rural que, além de avaliar produtos e serviços das seguradoras, também propõe melhorias e dissemina a cultura do seguro rural, apresentando as principais características dos seguros rurais por atividades e culturas.

O Gráfico 2 representa o percentual de apólices subvencionadas para as atividades com maior contratação de seguro rural, no Brasil, com destaque para a soja que representa 44,7% das apólices contratadas, seguida da segunda safra do Milho que corresponde a 12,4%; da uva que representa 9,1% das contratações; 8,4 do trigo; outros produtos 8,1%; milho, primeira safra 5,9%; arroz 3,7%; café 3,5%; maçã, 2,2%; e, cana de açúcar 2%.

Gráfico 2 - Atividades, Apólices e Históricos (Brasil)



Fonte: Atlas do Seguro Rural (2021)

Os dados apresentados demonstram que o seguro rural possui um potencial de crescimento significativo, principalmente por se tratar de uma política agrícola indispensável para qualquer empreendimento rural exposto às mais variadas adversidades.

Bracht e Werlang (2015) reforçam que é exigido do agroempreendedor, de acordo com as demandas de mercado, habilidades distintas que visam o aprimoramento de decisões operacionais, inclusive, influenciadas de acordo com a cultura organizacional de cada região, com características próprias de competitividade e regras mercadológicas, as quais exigem desse profissional flexibilidade e adaptação frequentes.

Assim, o efeito de mitigar os riscos na produção agropecuária, por meio do seguro rural, vem garantindo a sustentabilidade e viabilidade dos negócios marcando presença na rotina e no planejamento dos produtores rurais. Em situações de frustração de safras, amenizam as perdas, permitindo que produtores e comunidades permaneçam naquela atividade (MACHADO, 2021).

E, diante das necessidades dos novos tempos, da relevância do papel empreendedor no meio rural e ainda como uma estratégia de fomento ao empreendedorismo, o seguro rural torna-se uma importante ferramenta na segurança, manutenção, viabilidade e crescimento dos negócios rurais, favorecendo, inclusive, o desenvolvimento.

O EMPREENDEDORISMO COMO RESULTADO DE PROCESSOS INOVADORES

Segundo a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, o Produto Interno Bruto (PIB) do Agronegócio, que reflete a evolução da renda real do setor, participou com 26,6% do PIB (Produto Interno Bruto) do Brasil, representando quase R\$ 2 trilhões do PIB Nacional que atingiu a marca de R\$ 7,45 trilhões.

Levando em consideração a expressividade dos números apresentados e segundo Tabosa, Vieira Filho e Vasconcelos (2021), em virtude da alta representatividade de riscos e incertezas da atividade agropecuária, decorrentes de diversos problemas, inclusive os climáticos, faz-se necessário perceber o seguro agrícola como uma política capaz de gerar estabilidade ao setor e, quando utilizada como estratégia de gestão, uma política inovadora e responsável pelo aumento da produtividade no setor.

Assim, Tabosa, Vieira Filho e Vasconcelos (2021) reforçam que o seguro rural torna-se a política mais adequada para a manutenção da estabilidade de investimentos. Por um lado mantém a competitividade, mesmo diante de perdas

financeiras. Por outro, garante a manutenção da safra, o que é comprovado por meio de números. Por exemplo, a região sul do Brasil exibiu um nível de produtividade de 5.164,72 toneladas a mais em comparação aos produtores que não praticaram esse investimento.

Dessa forma, possibilita aos agroempreendedores a tranquilidade no desenvolvimento de novas ideias e produtos, capazes de atender às necessidades dos consumidores. Justificado em Andrade e Moreira Jr (2009), desde os anos de 1990, percebe-se que empresas privadas, agências governamentais e instituições de pesquisa têm investido e aprimorado os sistemas de gestão com o objetivo na aquisição de inovação tanto na capacidade de prestação de serviços quanto na aquisição de propriedade intelectual.

Diante disso, percebe-se que os processos inovativos são menos dependentes de capacidades técnicas e mais voltados para o desenvolvimento de redes de relacionamento e conhecimento. Quando alinhados ao empreendedorismo e a sua relação com a inovação, como destacam Fortes, Lopes e Teixeira (2016), mostram-se concentrados em características criativas e nos processos de aprendizagem, evidenciando como os empreendedores dão sentido e estabelecem conexões entre diversos tipos de tecnologia. Assim, revela-se a necessidade de estabelecimento de conexões por intermédio de novas demandas organizacionais, como o seguro rural.

Segundo Fortes, Lopes e Teixeira (2016), os processos inovadores envolvem as organizações de forma global, geram incertezas que são calcadas em mudanças e exigências do dia a dia, como as características empreendedoras, que passam a assumir um lugar significativo para a sobrevivência, inclusive das propriedades rurais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de o agente empreendedor se destacar com características inovadoras que conduzem a processos eficientes e de sucesso, estas podem ocorrer em diversos ambientes, inclusive o rural. Ainda, podem fazer parte de uma dinâmica que amplia a rentabilidade do negócio, principalmente quando há a busca por estratégias que objetivam o planejamento financeiro, a redução de custos, o aumento da produtividade através de novas tecnologias e ações inovadoras, além

da diferenciação de produtos lançados no mercado.

Esse conjunto de estratégias quando convertidas em diferenciais proporcionam rentabilidade que, quando protegida por meio do seguro rural, garante a sustentabilidade do negócio e o bem estar dos gestores e seus dependentes, entre estes, familiares e colaboradores, deixando-os amparados, inclusive, frente às mudanças e exigências da atualidade.

As ações empreendedoras podem ser apreendidas e lapidadas ao longo do tempo, pautadas em processos inovadores e de acordo com as oportunidades de cada época ou região, portanto, é plausível que o empreendedor rural possa construir várias etapas na vida profissional, buscando caminhos e proteção em trajetos diferentes no seu processo de liberdade.

Por meio desse estudo foi possível apresentar uma reflexão da importância do seguro rural como elemento de alavancagem do desenvolvimento no meio rural. Por se tratar de um tema ainda pouco explorado, compreende-se que aqui inicia-se uma discussão sobre essa temática. Apesar dos resultados, é preciso destacar que o estudo tem limitações como o fato da análise estar sustentada na investigação ainda preliminar dos dados com enfoque em apenas um estado brasileiro.

Sugere-se como estudo futuro, a ampliação dessa análise para a investigação descritiva dos demais estados da federação, em especial aqueles de base agrícola. Ainda, compreendemos que nossa abordagem de pesquisa com o uso de dados secundários é limitada. Uma investigação empírica que permita compreender a percepção dos produtores rurais sobre o seguro rural, aprofundando motivações e dificuldade de sua utilização, revela-se com uma oportunidade de estudo futuro que poderá contribuir não apenas de forma descritiva, mas que poderá apoiar o desenvolvimento de melhorias tanto no produto - seguro rural - como na política nacional de apoio ao produtor rural.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, T. N., MOREIRA JR., A. **Aperfeiçoamento gerencial e inovação tecnológica**. Sociologias [online]. 2009, n. 22, pp. 198-230. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222009000200009>>. Epub 12 Ago 2009. ISSN 1807-0337. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222009000200009>. Acesso em 05 abr. 2022.

ARNOLD, G. **Empreendedorismo rural**: um estudo sobre a inserção do técnico em agropecuária, egresso do IFRS-Campus Sertão. 2011. Disponível em https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9995/1/2011_GladomirArnold.pdf. Acesso em 11 mar. 2022.

BRACHT, D. E.; WERLANG, N. B. Competências empreendedoras: uma investigação com produtores rurais catarinenses. **Iberoamerican Journal of Entrepreneurship and Small Business**, v. 4, n. 1, p. 101-124, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Nathalia-Werlang/publication/282528568_COMPETENCIAS_EMPREENDEDORAS_UMA_INVESTIGACAO_COM_PRODUTORES_RURAIIS_CATARINENSES/links/5bb28c3192851ca9ed33b27f/COMPETENCIAS-EMPREENDEDORAS-UMA-INVESTIGACAO-COM-PRODUTORES-RURAIIS-CATARINENSES.pdf. Acesso em 28 mar. 2022.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Seguro Rural**. Disponível em <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/riscos-seguro/seguro-rural/seguro-rural>. Acesso em 09 mar. 2022.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Seguro Rural**. Atlas do Seguro Rural. Disponível em [https://controle.diarural.com.br/atlas-do-seguro-rural-nova-versao-simplifica-acesso-a-dados-e-pesquisa-sobre-apolices/#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20da%20Agricultura%2C%20Pecu%C3%A1ria,do%20Seguro%20Rural%20\(PSR\)](https://controle.diarural.com.br/atlas-do-seguro-rural-nova-versao-simplifica-acesso-a-dados-e-pesquisa-sobre-apolices/#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20da%20Agricultura%2C%20Pecu%C3%A1ria,do%20Seguro%20Rural%20(PSR).). Acesso em 30 mar. 2022.

BRASIL, **Superintendência de Seguros Privados**. Disponível em <http://www.susep.gov.br/menu/informacoes-ao-publico/planos-e-produtos/seguros/seguro-rural>. Acesso em 11 mar. 2022.

PIB do agronegócio alcança participação de 26,6% no PIB brasileiro de 2020. CNA, 2022. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/boletins/pib-do-agronegocio-alcanca-participacao-de-26-6-no-pib-brasileiro-em-2020>. Acesso em 05 abr. 2022.

CNSEG, **Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais**. Disponível

em

<https://cnseg.org.br/conheca-a-cnseg/confederacao/o-que-e-a-cnseg.html>. Acesso em 24 mar. 2022.

DA ROSA PAULA, S. Avaliação do Impacto do Programa de Subvenção ao prêmio do seguro rural sobre a produtividade e eficiência técnica no Brasil. **SEMINÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ECONOMIA**, v. 1, n. 1, 2020. Disponível em <https://portalgt.idp.edu.br/seminarioadmpublica/article/view/344/33>. Acesso em 24 mar. 2022.

FORTES, G.P., LOPES, C.C.S., TEIXEIRA, R.M, Aprendizagem Empreendedora para Inovação: estudo de casos de pequenas empresas do programa ALI. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v.10, n.3, 2016. Disponível em <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/11271>. Acesso em 5 abr. 2022.

MACHADO, M. D. S. **Seguros rurais e suas políticas públicas**: produtos e ferramentas de proteção para os produtores rurais no Rio Grande do Sul. 2021. Disponível em <https://repositorio.uergs.edu.br/xmlui/handle/123456789/1445>. Acesso em 24 mar. 2022.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism, and democracy**. New York: Harper & Brothers, 1942.

SEGURO RURAL ALCANÇA RECORDE DE R\$ 68,3 BILHÕES EM 2021. **Canal Rural**. São Paulo. Disponível em <https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/seguro-rural-alcanca-recorde-de-r-683-bilhoes-em-2021/>. Acesso em 30 mar. 2022.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TABOSA, F. J. S.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; VASCONCELOS, D. Impacto do seguro agrícola na produtividade: uma avaliação regional no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 85-97, jan./mar. 2021. Disponível em <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/58787>. Acesso em 30 mar. 2022.

VEIGA, J. E. Do crescimento agrícola ao desenvolvimento rural . In: CASTRO, Ana Célia (Org.). **Desenvolvimento em debate**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social : Mauad, 2002. v. 3, p. 383-409. Disponível em <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12674>. Acesso em 23 mar. 2022.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR/AGROINDÚSTRIA E O DESENVOLVIMENTO

Felipe Ben Machado¹²³
Natalia Pires Coelho¹²⁴
Sabrina Klose Nadalon¹²⁵

Resumo: O trabalho apresentado desenvolve uma análise das políticas públicas para a agricultura familiar/agroindústria à luz de uma pesquisa bibliográfica, qualitativa, que buscou através do objetivo geral descrever importância da agricultura familiar e da agroindústria e as principais políticas públicas para o desenvolvimento, efetivando o atingimento dos objetivos específicos de: delinear conceitos e a importância da agricultura familiar e agroindústria para agricultura familiar brasileira; verificar as principais os principais programas e, descrever as principais dificuldades e desafios. A justificativa centra-se na importância da agricultura familiar e agroindústria como sobrevivência alimentar brasileira e desenvolvimento, bem como no crescimento da economia e melhoria nas condições de vida da agricultura familiar local. Ao contextualizar as informações, articulando-as para se chegar às conclusões, ficou evidente que o a Agricultura Familiar e a Agroindústria necessitam contínuos investimentos do Estado já que estas se são as maiores responsáveis pela produção dos alimentos que são disponibilizados para o consumo da população brasileira, são importantíssimas para o desenvolvimento local e regional.

Palavras-Chave: Agricultura familiar; Agroindústria; Políticas públicas.

INTRODUÇÃO

A agricultura familiar brasileira assumiu o protagonismo na economia do país nas últimas duas décadas, o setor apresenta anos seguidos de recorde de produção. Conseqüentemente, surge a agroindustrialização familiar que busca agregar valor à produção agrícola e melhorar a vida no campo, bem como contribuir para o desenvolvimento.

Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, (BRASIL, 2020), a agricultura Familiar é a principal responsável pela produção de 80% dos alimentos que são disponibilizados para o consumo da população. É constituída de pequenos produtores rurais, o setor se destaca pela produção de grandes culturas como milho, trigo e soja.

¹²³ Graduando do curso Ciências Contábeis, pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI, Campus Santiago, Rio Grande do Sul, Brasil.. E-mail: felipe1990ben@gmail.com

¹²⁴ Graduanda do curso Ciências Contábeis, pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI, Campus Santiago, Rio Grande do Sul, Brasil.. E-mail: nataliapires2001@gmail.com

¹²⁵ Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, Campus São Borja – RS, Brasil. Professora dos Cursos de Administração e Ciências Contábeis da URI Campus Santiago. E-mail: sabrina.nadalon@urisantiago.br

Da mesma forma, as agroindústrias que se dão por meio dos recursos locais dos produtores (matérias-primas, solo, água, infraestrutura, recursos financeiros etc.) e da força de trabalho do grupo familiar, principais responsáveis pelas estratégias utilizadas e pelas tarefas desenvolvidas por seus membros permite identificar a diversidade do mosaico espacial que tais estruturas assumem ampliando a capacidade de diagnosticar a realidade e o seu desenvolvimento econômico social (MIOR, 2005).

Logo, o ambiente de negócios, sujeito a mudanças com a suas políticas públicas ou ausência das mesmas, geram oscilações na renda do setor, que devem ser tratadas com uma adequada gestão, influenciando positivamente a estabilidade da renda do produtor e a sua manutenção na atividade.

Nesse contexto, surge a questão da pesquisa, que consiste em entender: Qual a importância das políticas públicas para fomentar e estimular a manutenção da agricultura familiar e agroindústrias?

Buscou, então como objetivo geral da pesquisa, descrever importância da agricultura familiar e da agroindústria e as principais políticas públicas para o desenvolvimento e, como objetivos específicos delinear conceitos e a importância da agricultura familiar e agroindústria para agricultura familiar brasileira identificando os principais programas e, verificar as principais dificuldades e desafios.

Para atender tais objetivos, realizou-se pesquisa bibliográfica acerca do tema. Pesquisa bibliográfica caracteriza-se de acordo com Gil (2002), entende-se como a leitura, a análise e a interpretação de material impresso ou digital, entre os quais podemos citar livros, documentos, artigos, periódicos, manuscritos, entre outros. Assim, na pesquisa bibliográfica utilizou-se abordagem qualitativa onde buscou-se por meio da leitura e análise de conceitos relevantes contextualizar e articular as informações para alcançar os objetivos propostos.

Assim, entender a importância das políticas públicas para agricultura familiar/ Agroindústria, e, junto a evolução/manutenção da agroindústria brasileira poderá gerar maior capacidade de diagnosticar a realidade, as diferenças e as hierarquias socioeconômica das regiões brasileiras, também produzidas e são reproduzidas no meio rural do país.

Na contemporaneidade, onde a economia é globalizada, as propriedades rurais formando uma cadeia produtiva, é importante conhecer os processos de produção e gestão, além do mercado de atuação e de suas necessidades,

verificando as oportunidades, ameaças, pontos fortes e fracos que podem influenciar o desenvolvimento dessa cadeia produtiva. Dessa forma, verificar esses fatores e o papel do Estado, seu funcionamento e suas políticas públicas para a área, são essenciais para o produtor ter sucesso em seu empreendimento.

DESENVOLVIMENTO

A agricultura familiar é uma variedade de formas de agricultura da terra que são geridas pelas famílias e empregam seus membros como mão de obra para produzir alimentos em pequenas parcelas de terra, com o objetivo de prover meios de subsistência para os produtores rurais e o mercado interno do país. Diferencia-se de outros tipos de agricultura porque a gestão da propriedade é compartilhada pela família e os alimentos produzidos são a principal fonte de renda dessas pessoas. (MAZARO, 2020).

Assim, pesquisas mostram que as iniciativas do agronegócio são alcançadas por meio dos recursos locais dos produtores (matéria-prima, solo, água, infraestrutura, recursos financeiros etc.)

Claramente, o objetivo da gestão da agricultura familiar e do agronegócio é enfatizar o controle, o que proporciona uma visão das atividades desenvolvidas. Com essa ferramenta, com certeza, as decisões serão tomadas de forma mais confiável e objetiva, promovendo o desenvolvimento econômico e produtivo do agronegócio. O controle gerencial é definido como o processo pelo qual os gerentes garantem que os recursos sejam adquiridos e utilizados de forma eficaz e eficiente de acordo com os objetivos da organização. Segundo o (ANTHONY & GOVINDARAJAN, 2002), o controle é o processo de determinar a implementação e o cumprimento das estratégias, ou seja, a influência sobre os membros da organização para que adotem a estratégia formulada e inovem continuamente. Existem alguns segmentos ou atividades que são ou podem ser baseados em alta tecnologia para o agronegócio de baixa e média tecnologia, mas ainda não inovadores para o mercado consumidor. As empresas dessas áreas tentam inovar, mas não tão bem quanto as empresas de outras áreas. Eles enfatizam processos, marketing e inovação organizacional, e menos na inovação de produtos. A capacidade de produzir produtos mais complexos advém da assimilação de

tecnologias utilizadas em outros setores, mas também da inovação. (BORTOLINI, 2010).

As grandes mudanças na área tecnológica, surgiu nas últimas décadas demandando instrumentos e ferramentas que proporcionem uma adequação das exigências externas e condições internas da organização, além da competência humana nessa área para planejar ações estratégicas adequadas às ameaças e riscos que poderá ter na empresa. Nessa busca a informação compõe um recurso essencial para o sucesso e adaptação da atividade num ambiente de concorrência entre os produtores rurais. A correta coleta de informações e sua análise com fins gerenciais e controláveis poderá auxiliar o gerenciador da unidade de produção, entre alternativas possíveis, aquelas que possam melhorar o nível de bem-estar econômico da agroindústria e cada vez mais gerando rendas elevadas para a família. (BORTOLINI, 2010)

Segundo os autores (TORREZAN, CASCELLI & SÁ DINIZ, 2017), demonstrar de que forma agricultores poderão calcular se estão no prejuízo ou lucro, muitos agricultores não tem noção se estão ganhando com seus serviços ou pagando para trabalhar, de fato que certos alimentos tem custos elevados para fazer.

De outra maneira com a inovação da tecnologia alguns agricultores tiveram dificuldades para se adaptar, mas nessa nova era é uma grande chance de aumentar as vendas, vendendo não somente para consumidores locais, mas também, para consumidores de outras cidades, assim expandindo seus negócios, e garantindo mais renda para as famílias.

Neste contexto é imprescindível que os produtores tenham a capacidade de leitura e interpretação dessas exigências do ambiente externo e interno da propriedade. Também as demandas de inovação, novos equipamentos, estratégias para produzir, gerenciar, legalizar e industrializar os produtos, apresentam-se como importantes e indispensáveis para a continuidade dos negócios, manutenção de sua competitividade e conseqüentemente, à satisfação dos consumidores finais.

Para superar as dificuldades e conhecer o ambiente, os agricultores envolvidos na agricultura e agroindústria familiar devem se organizar em grupos, como associações, cooperativas, sindicatos e redes de economia solidária bem como buscar políticas públicas que auxiliem já que o mercado não se consolida sem a participação do Estado e também necessita de apoio para inovar e gerir essa fonte de economia e trabalho para desenvolver-se.

Entre as políticas públicas atuais, para a agricultura familiar e o desenvolvimento da Agroindústria entendeu-se como principais, o PRONAF -Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o PEAFF -Programa Estadual da Agroindústria Familiar e, o PROAGRO – o Programa de Garantia da Atividade.

Segundo o Manual Operacional do PRONAF e os autores (SCHNEIDER, MATTEI & CAZELLA), o programa visa fortalecer a agricultura familiar, com assistência técnica e financeira, para promover o desenvolvimento rural sustentável. Seu objetivo geral é fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar; contribuir para a geração de emprego e renda no meio rural e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares. Os quatro objetivos específicos estão alinhados com os objetivos do programa: abordar as políticas comunitárias em consonância com a realidade dos agricultores familiares; fornece a infraestrutura necessária para melhorar a produtividade dos agricultores familiares; elevar o nível de formação dos agricultores familiares por meio do acesso a novos níveis de tecnologia e gestão comunitária; estimular esses agricultores a encontrar mercados para commodities e produtos. Do ponto de vista prático, o PRONAF conta atualmente com quatro etapas fundamentais, a saber: Financiamento de crédito e investimentos destinados às atividades produtivas nacionais; Financiamento de infraestruturas e serviços municipais em todas as regiões do país, cuja economia depende fortemente das unidades agrícolas familiares; Qualificação e profissionalização dos agricultores familiares por meio da capacitação e capacitação dos agricultores, vereadores e equipes técnicas responsáveis pela implementação das políticas de desenvolvimento rural; Financiamento para pesquisa e expansão de áreas rurais visando à produção e transmissão de tecnologia aos agricultores familiares.

O Programa Estadual de Agroindústria Familiar - PEAFF, visa em conjunto com outras políticas públicas de agricultura familiar, fomentar a implantação e legalização das agroindústrias familiares disponibilizando serviços nas áreas tributária, de licenciamento sanitário e ambiental com o propósito de regularizar com vista ao desenvolvimento rural sustentável. Conta com ações, que auxiliam os agricultores familiares antes, durante e após o processo de legalização. Sendo elas: apoiar a legalização de agroindústrias familiares que atuam na informalidade, prestar assistência técnica para auxiliar na elaboração e encaminhamento de projetos financeiros, sanitários e ambientais, apoiar a implementação de agroindústrias

familiares rurais, conceder o direito de utilizar um selo nos estaduais, produtos agro industrializados, gerando a agregação de valor, disponibilizar assistência técnica e extensão rural, apoiar a comercialização da produção através de feiras, pontos de venda e mercados institucionais, qualificar profissionais para atender o público do Programa e confeccionar rótulos (RS, 2012).

Colaborando, (DAMKE, 2017) explica que o PEAf, busca promover novas estratégias e possibilidades que suavizem as dificuldades econômicas das famílias rurais, ampliando as possibilidades no cenário local e regional e diversificando as fontes de ingresso econômico para esse fragilizado setor da sociedade possibilitando aos agricultores familiares a agregação de valor à produção primária, às condições gerais de vida de suas famílias, melhorando a renda, e o desencadeamento de um processo de progresso socioeconômico em nível municipal, estadual e regional.

Outro programa de apoio à agricultura familiar é o PROAGRO, segundo (CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL, 2018) é uma política pública que garante o pagamento dos serviços da dívida interna por subsídios, onde a alteração desses contratos é dificultada por fatores naturais, pragas e doenças. Sem métodos de controle generalizados atingindo as plantas. As regras do PROAGRO são aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e publicadas no Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central do Brasil. O programa é custeado pelos serviços prestados pela União e pelas taxas pagas pelo produtor rural, denominadas adicionais, ou seja, o custo de adesão ao PROAGRO. O programa é administrado pelo Banco Central do Brasil e executado por seus agentes, representados por instituições financeiras autorizadas a operar no crédito rural, que possui contrato de serviço oneroso e é responsável por formalizar a adesão do consumidor ao Plano, faturamento, análise além de procedimentos e determinação de solicitações de fornecimento, em caso de desastres naturais e suas consequências diretas e indiretas.

Portanto, o investimento contínuo na implantação e implementação de políticas para a agricultura familiar e agroindustrialização poderão fortalecer esse modo de produção promovendo a agregação de valor, geração de renda e emprego impulsionando também a agroindustrialização dos produtos nos estabelecimentos rurais, verticalizando a produção e viabilizando os estabelecimentos rurais familiares o que contribuirá significativamente para o desenvolvimento econômico e social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou desenvolver por meio de pesquisas, um conhecimento inovador e por meio deste levar ao entendimento da relação entre políticas públicas, agricultura familiar, e seus resultados no desenvolvimento socioeconômico local.

Percebe-se a grande importância de fomento à agricultura familiar e agroindústrias, bem como a necessidade de um melhor controle de sua gestão, finanças e um resultado positivo para seu empreendimento, pois práticas de legalização, gestão e boas práticas financeiras bem desenvolvidas garantem uma melhor visão do negócio e um maior desenvolvimento.

A agricultura e as agroindústrias familiares exercem importante função no desenvolvimento do país e grande importância socioeconômica, principalmente na geração de empregos no campo, melhor distribuição de renda e ainda contribuindo para a melhoria da qualidade de vida dos agricultores e suas famílias o que diminui a possibilidade de êxodo rural.

Dessa forma, o poder público é demandado a interferir no mercado, seja por meio do PRONAF, PEAf, criando programas que estimulem a produção, oferta e a demanda, atuando diretamente como seguradora, caso do PROAGRO.

Assim, tanto o PRONAF, como PEAf e PROAGRO, são políticas públicas consubstanciadas em normativos legais que objetivam, em suma, o fortalecimento e desenvolvimento de estratégias que permita a manutenção do pequeno produtor no campo e da própria agricultura familiar garantindo e conservando a sua continuidade no espaço agrário brasileiro, incremento da infraestrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo, utilização de novas tecnologia e fortalecimento das formas de gestão das empresas até a cobertura de eventuais prejuízos que o produtor rural possa obter em razão de fatores climáticos.

Logo, a adequada implementação de políticas públicas e a gestão da propriedade rural e toda cadeia produtiva transforma-se em uma importante estratégia para inovação e crescimento e, para a minimização de prejuízos, contribuindo para o equilíbrio de renda do agricultores familiares e economia local e também para permanência e desenvolvimento do campo e do agronegócio demonstrando suas competências e possibilidades como sistema produtivo

sustentável e diferenciado capaz de contribuir significativa para a melhoria do Estado e, sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS

ANTHONY, Robert. N., & GOVINDARAJAN, V Vijay. **Sistemas de controle gerencial**. São Paulo: Atlas,2002.

BORTOLINI, Gilberto. **Gestão Da Pequena Unidade Familiar Produtora De Leite**. Uma análise do modelo de gestão. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão do Agronegócio da Universidade Do Vale Do Rio Dos Sinos – UNISINOS. 2010. Disponível em http://www.emater.tche.br/site/arquivos_pdf/teses/Mono_Gilberto_Bortolini.pdf. Acesso em agosto de 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (2020). **Agricultura familiar**. Disponível em <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1> . Acesso em agosto de 2020.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (Paraná). SISTEMA FAEP. Guia de Seguro Rural e Proagro: ABC do PROAGRO. **Guia de Seguro Rural e Proagro**, Paraná, p.20, 26 ago. 2018. Disponível em https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/bibliotecas/cartilha_seguro_rural.pdf. Acesso em março de 2022.

DAMKE, Inês. Luana. **Gestão sustentável e capacidade de inovação em agroindústrias familiares do Rio Grande do Sul**. 2017. 188 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2017.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

MAZARO, Gabriel. (20 de FEVEREIRO de 2020). **Qual a situação da agricultura familiar no Brasil?** Disponível em <https://www.politize.com.br/agricultura-familiar/>. Acesso em março de 2022.

MIOR, Luiz. Carlos. **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento**. Chapecó: Argos, 2005.

RIO GRANDE DO SUL- RS. **DECRETO Nº 49.341**, de 05 de julho 2012. Programa Estadual de Agroindústria Familiar. Disponível em <https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202002/06091907-dec-49-341-cria-o-programa-estadual-de-agroindustria-familiar.pdf> . Acesso em março de 2022.

SCHNEIDER, Sergio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir Antonio. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do PRONAF**, Porto Alegre, v. 1, ed. 1, p. 03, 12 fev. 2004.

TORREZAN, Renata; CASCELLI, Sônia Ferreira., & SÁ DINIZ, Janaína Abreu **Agroindústria Familiar: Aspectos a serem considerados na sua implantação**. Brasília - DF: Embrapa, 2017.

O DESENVOLVIMENTO LOCAL E OS PPAS (PLANOS PLURIANUAIS): UMA ANÁLISE DA CIDADE DE PONTA PORÃ NO PERÍODO DE 1998-2021

Lourenço Martines Dias¹²⁶
Eliana Lamberti¹²⁷

Resumo: O presente trabalho objetiva compreender a importância do planejamento público para a promoção do desenvolvimento. De forma específica, busca analisar os Planos Plurianuais do município de Ponta Porã. Para tanto, apresentam-se conceitos e teorias que versam sobre a distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento; a importância das mudanças estruturais e qualitativas para a promoção do bem estar social, estratégias de descentralização e coordenação do planejamento público por meio do processo de participação democrática. A pesquisa empírica é guiada pela coleta de dados junto à Câmara Municipal de Ponta Porã, que disponibilizou os PPA's de 1998 a 2021. A análise descritiva permitiu concluir que, com o passar do tempo, houve avanços significativos na proposição das estratégias acompanhando a evolução das discussões tanto em nível federal como estadual. A preocupação com os aspectos sociais e específicos da fronteira atinentes ao movimento migratório (com impactos diretos nas áreas de saúde e de educação) e econômicos (turismo, agroindústria, industrialização, desenvolvimento rural) foram sendo incorporados nos documentos, bem como a gestão ambiental e urbana.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico, democracia, gestão pública local, políticas de desenvolvimento local.

INTRODUÇÃO

O planejamento é um processo contínuo e dinâmico que está relacionado à capacidade de instituições e pessoas se adaptarem às incertezas que envolvem o futuro e às mudanças. Nesse sentido, o planejamento consiste em um conjunto de ações intencionais, coordenadas e orientadas para tornar realidade um objetivo futuro. No setor público, o processo de planejamento se confunde com o próprio exercício do governo. Isso porque o planejamento público se relaciona com a capacidade de governar. Assim, utilizam-se as metodologias de planejamento (manejo de técnicas e instrumentos) para atingir os resultados das políticas públicas. Adicionalmente, o planejamento, como primeira função administrativa, refere-se a um processo que congrega princípios teóricos, procedimentos

¹²⁶ Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: lourenco_dias@hotmail.com

¹²⁷ Bacharel em Ciências Econômicas, mestre em Desenvolvimento Regional, Doutora em Economia do Desenvolvimento, docente efetiva da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Pesquisadora dos temas relacionados ao desenvolvimento regional, relações socioeconômicas em região de fronteira e Direito & Economia. Integrante dos grupos de pesquisa: Grupo de Estudos em Turismo, Hospitalidade e Sustentabilidade (GESTHOS/UEMS) e Organizações, Governo e Sociedade (OGS/UEMS). E-mail: eliana@uems.br

metodológicos e técnicas de grupo que auxiliam as organizações a mudarem uma situação atual, com vistas a alcançar algum objetivo futuro. (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Desta forma, o presente trabalho busca compreender a importância do planejamento público para a promoção do desenvolvimento. De modo específico, pretende-se estudar a trajetória evolutiva dos Planos Plurianuais (PPA's) do município de Ponta Porã localizado nos limites fronteiriços internacionais de Mato Grosso do Sul. Neste contexto, a opção metodológica, escolhida para contemplar o objetivo proposto, pauta-se na análise e reflexão sobre o modo como o planejamento público municipal materializado nos documentos dos PPA's evoluiu, ampliou ou reduziu o escopo das temáticas/setores e captou as particularidades locais. Do ponto de vista teórico, as escolhas correspondem ao percurso da discussão que parte da abordagem da perspectiva de desenvolvimento endógeno e local.

A política e as estratégias de desenvolvimento local

A realidade das últimas décadas propiciou uma percepção de uma crise dentro do sistema econômico como um todo, não se limitando apenas aos países em subdesenvolvimento. A perspectiva local do desenvolvimento surge, então, como alternativa aos modelos generalistas. Segundo Barquero (2001), essa perspectiva emerge como resposta a este cenário e pode ser definido como um processo de crescimento e mudança estrutural que ocorre em razão da transferência de recursos das atividades tradicionais para as modernas, determinando a elevação do bem-estar da população de uma cidade ou região .

Para a teoria do desenvolvimento endógeno, vale destacar, um dos pontos centrais é a formação de mecanismos que proporcionam mudanças estruturais e que geram processos de crescimento a nível local e regional. Neste sentido, tem se destacado a criação de políticas de desenvolvimento, que visam a estratégia de desenvolvimento local, centrada no fortalecimento da capacidade produtiva existente, obviamente estimulando a capacidade de aprendizagem dos atores locais para que estes possam dar respostas às necessidades e problemas da economia local. Na teoria do desenvolvimento local, deve se observar que um dos motivos para o seu fortalecimento foi sem dúvida a queda na força política constituída pela

administração central sendo o Estado. Apontado por Barquero (2001) esse mecanismo era conhecido como administração de “cima para baixo”, que buscava promover a redistribuição espacial da atividade econômica e diminuir as diferenças regionais nos níveis de renda per capita. A TDE pressupõe a abordagem de “baixo para cima”, que traz consigo propostas de administração regidas pelos governos locais e regionais, assegurando dessa maneira o desenvolvimento econômico das cidades e regiões. As comunidades regionais e locais começam a formular suas próprias dinâmicas de política de desenvolvimento, voltada em aumentar a eficiência de seu sistema produtivo.

As comunidades locais devem passar um intenso processo de aprendizagem para entender quais são os mecanismos necessários para reestruturar o seu sistema produtivo; cada localidade tem suas características específicas, isso os leva a fomentar o seu próprio diagnóstico favorável para a sua região. O desenvolvimento local está sempre atrelado à ideia de sustentabilidade sempre na forma de preocupação com as diversidades ambientais presentes nas localidades. As cidades são os espaços das mudanças do sistema econômico, do sistema produtivo e da reorganização institucional tal fator faz da cidade o palco do crescimento econômico que caracteriza o desenvolvimento endógeno. Atualmente, a estratégia de desenvolvimento regional está baseada em uma abordagem territorial do desenvolvimento, ou seja, as cidades se caracterizam por sua história, cultura e instituições que exercem forte condicionamento no seu desenvolvimento. Para impulsionar o processo de desenvolvimento endógeno, o sistema produtivo regional precisa reestruturar suas atividades econômicas, sejam elas a agricultura, a indústria ou atividades comerciais melhorando a capacidade de competir no mercado local e externo. Na promoção do desenvolvimento de uma região ou cidade, há necessidade de investimentos no sentido de tornar este local mais atrativo, e que este consiga atender às necessidades e demandas de empresas e cidadãos locais.

A dinâmica do desenvolvimento local se baseia principalmente na promoção do bem-estar social e no aumento da capacidade interna da localidade precisa de estratégias para que funcionem, como observado por Albuquerque e Zapata (2008). Uma dessas estratégias seria a qualificação dos recursos humanos. Disseminar uma educação para a promoção de novas mentes capazes de compreender a necessidade das novas incorporações para o desenvolvimento local da cidade; uma

“adaptação institucional” observado pelos autores também se caracteriza por uma estratégia relevante para essa promoção. Conceituando de uma forma mais particular, o desenvolvimento local deve abranger tanto as esferas econômica, social e sustentável que devem estar integradas uma com as outras. Para atender aos pilares do desenvolvimento sustentável, as estratégias devem ser escolhidas através da formação de um conselho composto dentro da gestão pública atual. Conforme Albuquerque e Zapata (2008) para um desenvolvimento consciente e sustentável, deve existir uma mobilização por parte da gestão pública a fim de explorar as potencialidades locais e contribuir para aumentar as oportunidades sociais, assegurando ao mesmo tempo uma conservação dos recursos naturais já existentes que são as bases para uma condição de vida melhor. É preciso considerar que as estratégias utilizadas dentro das políticas para alcançar o desenvolvimento devem ser focadas para a melhoria de vida tanto da geração atual como das futuras. O fortalecimento das administrações locais e a absorção pelas mesmas das novas funções de fomento ao desenvolvimento econômico e a preocupação em gerações de novos postos de emprego, segundo Albuquerque e Zapata (2008), fazem da nova gestão pública local, parte fundamental dos processos de ajuste frente às atuais mudanças estruturais. As lideranças locais são agentes importantes para o processo de desenvolvimento, sendo elas escolhidas através da democracia – o uso do voto. A democracia deve sempre estar atrelada à dinâmica do desenvolvimento local sendo ela constituída do poder exercido pelo Estado e da sociedade civil; com isso compreendemos que a cidadania em geral tem ampliado a dimensão da participação pública. A política de desenvolvimento local é caracterizada pelos vários atores estarem sempre construindo uma inter-relação entre eles. Isso inclui a criação de novos espaços de gestão para que haja uma maior participação social nas decisões institucionais relacionadas ao processo democrático criado para a construção da dinâmica do desenvolvimento local. A maior participação se dá através das câmaras de vereadores ou dos comitês criados pela própria sociedade civil. Toda a discussão do desenvolvimento local implica sempre na criação de novos caminhos para as políticas públicas alternativas, e a inclusão de leis que favoreçam e ajudem no crescimento intelectual dos cidadãos e que ampliem o acesso da população à saúde e à segurança.

ANÁLISE DOS PPA'S DE PONTA PORÃ

O PPA é um dos instrumentos de planejamento e gestão pública do Estado brasileiro e está previsto pelo Artigo 165 da Constituição Federal. No âmbito municipal, as legislações estabelecem que os prefeitos devem apresentar ao Poder Legislativo, no primeiro ano de mandato, o projeto de lei do PPA para os quatro anos subsequentes. Mais do que uma obrigação legal, o PPA é o planejamento governamental de médio prazo, que deve traduzir em ações, o programa do candidato eleito para ocupar o cargo de Chefe do Executivo; tornando-se um plano orientador da administração e também, um compromisso político.

Ponta Porã está entre os cinco maiores municípios sul-mato-grossenses e possui uma característica geopolítica bastante específica: faz fronteira¹²⁸ seca com o município paraguaio de Pedro Juan Caballero, caracterizando-se como cidade gêmea¹²⁹. Neste território, cotidianamente ocorre a livre circulação dos habitantes, inclusive das cidades vizinhas, bem como dos desafios em termos de gestão pública, especialmente, por se tratar do tangenciamento de duas nacionalidades distintas. As diferenças e implicações são de toda natureza, desde o aparato jurídico normativo federal e (des) centralização político-administrativa como, e principalmente, das políticas públicas¹³⁰. A riqueza histórica, cultural e de miscigenação não impede a multiplicação dos gargalos que emergem dessa condição considerando que os problemas econômicos, ambientais e sociais ignoram a demarcação territorial e se multiplicam, exponencialmente, em períodos de conjuntura econômica recessiva.

Este município e suas especificidades (geográficas, históricas, econômicas, culturais, musicais, gastronômicas e ambientais) já foram objeto de pesquisas de

¹²⁸ Dos 79 (setenta e nove) municípios de MS, 44 (quarenta e quatro) estão em região de fronteira de acordo com a definição constitucional de até 150 km da linha internacional. Localizados especificamente na faixa de fronteira, pela qual os limites territoriais nacionais tangenciam os limites do outro país (tanto Paraguai como Bolívia), tem-se ainda as seguintes cidades: Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista, Caracol, Coronel Sapucaia, Corumbá, Japorã, Mundo Novo, Paranhos, Porto Murtinho, Tacuru, Sete Quedas.

¹²⁹ Cidade-gêmea é sinônimo de conurbação internacional que corresponde a um território contíguo cortado pela linha internacional desprovido de barreira física ou natural e que apresenta uma dinâmica de integração econômica e social. Sobre esse tema, sugere-se a leitura de Souza (2019).

¹³⁰ Como exemplo, cita-se o sistema de saúde que do lado paraguaio não contempla a oferta pública dos serviços de saúde. No contexto da pandemia, essa condição exigiu uma previsão de leitos e vacinas num número superior ao da população oficialmente brasileira.

mestrado e doutorado e publicações em várias áreas do conhecimento¹³¹. O planejamento público em esfera estadual foi objeto da dissertação de Paz (2018) cujas conclusões inspiraram a presente proposta, uma vez que o planejamento municipal ainda não tinha sido contemplado por pesquisas acadêmicas.

Em 26 de setembro de 1997 foi estabelecido o projeto de Lei nº 37 da lei municipal da cidade, pelo qual foi aprovado o plano plurianual do município para o quadriênio de 1998 a 2001. A primeira experiência em termos de planejamento conforme previsto pela Constituição Federal de 1988. O documento consta com um total de 11 (onze) páginas. O registro em questão, além de trazer o valor total bruto previsto para os investimentos (R\$18.684.784,00) aprovado para aquele período, fornece a distribuição desse valor para os principais setores que eram prioritários e deveriam ser beneficiados.

O PPA do período de 1998-2001 prioriza 07 (sete) áreas incluindo a administração municipal (e a sensibilização para a construção do Plano Diretor) e agrupa algumas (como educação, cultura e lazer; saúde e saneamento) por razões óbvias de relação direta. As metas apresentam com frequência a intenção de investimento na construção de edificações (parques, casas e demais espaços físicos de uso coletivo). No quadro abaixo, estão apresentados os percentuais financeiros programados para as áreas.

No primeiro período observa-se prioridade, em termos de destinação orçamentária, para as ações e metas destinadas a sanar problemas de habitação e urbanismo na cidade, na sequência estão as melhorias na educação e proporcionar para a população mais acesso à cultura e lazer. Saúde e saneamento ficaram em terceiro lugar em se tratando de montante orçamentário, seguidos pelo setor de transporte. Por outro lado, os incentivos à agricultura e a previdência social tiveram os menores repasses por parte da administração pública. Provavelmente, porque sejam áreas nas quais a instância municipal não tinha autonomia ou estratégias para a construção de projetos.

No dia de 28 de setembro de 2001, foi estipulado o projeto de Lei nº 19 que dispunha sobre o plano plurianual para o quadriênio de 2002 a 2005. O documento

¹³¹ Algumas destas pesquisas e publicações foram realizadas no âmbito do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos (PPGDRS) e estão disponíveis em: http://www.uems.br/pos_graduacao/detalhes/desenvolvimento-regional-e-de-sistemas-produtivos/pt-a-pora-mestrado-academico/teses_dissertacoes.

apresentado possui 18 (dezoito) páginas ao todo, com uma descrição detalhada por parte dos legisladores da época em relação aos valores a serem distribuídos em cada ano respectivamente. Conforme consta no registro, o valor total para o quadriênio era de R\$115.918,000 (milhões de reais). Nesse quadriênio em questão, vale ressaltar que o projeto de lei aprovado teve uma especificação orçamentária significativamente maior que o período anterior. Ressalta-se que não é possível comparar os valores de forma absoluta, seria necessário deflacionar os valores. Contudo, parece-nos coerente concluir que houve um aumento, ao menos em termos orçamentários, considerável em relação ao PPA anterior.

O planejamento público estava organizado por diretrizes, programas, objetivos e metas. As ações foram divididas em três dimensões: institucionais (cuja diretriz era o fortalecimento institucional e a coordenação política e correspondeu a 8% do orçamento), apoio administrativo (modernização e racionalização da administração pública com 13% do orçamento) e finalísticas (com 79% do orçamento). As ações finalísticas foram detalhadas em 32 (trinta e dois) programas que contemplavam a diretriz: *Foco no bem estar do cidadão e no equilíbrio ambiental com a participação da população e de associações e representantes dos vários segmentos da comunidade na Formulação, execução e acompanhamento do Plano Plurianual*. Os programas abrangiam saúde (de forma detalhada como por exemplo em saúde da criança, da mulher, mental), assistência (à família, ao idoso) educação (incluindo especial, alimentação escolar), infra-estrutura, apoio ao migrante, estímulo à agroindústria e ao turismo e participação popular. O destaque para ações do turismo e o atendimento para o migrante sinaliza um esforço de contemplar a realidade da fronteira seca, e da livre circulação de habitantes tanto do lado da cidade paraguaia (Pedro Juan Caballero) como do lado brasileiro (Ponta Porã). A realidade é permeada por habitantes paraguaios residentes tanto em Ponta Porã e Pedro Juan como vice versa além da demanda por atendimento público no Sistema Único de Saúde (SUS). Um ato que foi visto como “generoso” por parte dos vizinhos paraguaios, e a falta de previsão para esse atendimento, muitas vezes, deixava o sistema de saúde sobrecarregado.

O próximo período se refere a lei sancionada em 2005. O documento é uma base estratégica criada pelo governo com diretrizes voltadas à criação de projetos, tais como a Cidade para Todos, Cidade do Trabalho e a Cidade Sustentável. Diferente dos anteriores PPA's já mostrados, este não nos apresenta os valores

brutos destinados a cada projeto, mas sim um acoplado de informações voltadas para o desenrolar de tais programas através de diretrizes estratégicas. A diretriz CIDADE PARA TODOS estava voltada principalmente ao cidadão, ou seja, tendo o objetivo de proporcionar o acesso aos serviços públicos e bens básicos dele por direito, acesso à moradia e uma maior participação nas discussões das políticas públicas e no controle social das ações da administração municipal. Previa 17 (dezesete) programas em torno da consolidação do orçamento participativo, da promoção do desenvolvimento urbano sustentável, ampliação do acesso à moradia e gestão ambiental urbana. A proposta da CIDADE DO TRABALHO apresentou como destaque a preocupação em gerar mudança de perfil econômico. Com uma atuação direta da administração pública, esse projeto visa gerar ações voltadas para a criação de emprego e renda, com capacitação tecnológica e fomento às atividades produtivas empresariais promovendo a sua inserção no contexto econômico. Previa 06 (seis) programas contemplando explicitamente a preocupação com o desenvolvimento (rural e econômico). A CIDADE SUSTENTÁVEL destinava-se a integração dos programas e projetos atinentes ao bem estar social e elevação da qualidade de vida da população de Ponta Porã. A partir de 14 (catorze) programas englobava ações de saúde, educação, cultura, turismo, geração de emprego e renda, proteção social, entre outros.

A lei Nº 3686, de 26 de novembro de 2009, dispõe sobre o plano plurianual do município de Ponta Porã para o quadriênio de 2010 a 2013. O documento apresenta valores destinados aos 26 (vinte e seis) programas estabelecidos. Estes programas contemplaram temáticas desde ações legislativas e coordenação política e modernização tributária como todas as outras dimensões sociais e econômicas, porém com alguns destaques. A saúde foi desagregada em atenção básica (e um programa específico para a fronteira que foi o SIS-FRONTEIRA¹³²), média e alta complexidade e vigilância em saúde. A proteção social também foi detalhada em básica e especial. Do ponto de vista econômico, a industrialização e o desenvolvimento rural tiveram destaques. Dentre as ações legislativas, que teve como objetivo aperfeiçoar e modernizar o sistema legislativo municipal, nota-se o esforço em prever o planejamento governamental visando avaliar e controlar os planos e programas municipais com uma gestão democrática e participação popular.

¹³² Sobre este tema, sugere-se a leitura de Rocha (2019).

Por ordem de destinação orçamentária, estão elencados como prioridade e absorveram parte considerável do orçamento, nesta ordem: atenção básica, proteção social e educação.

Em dezembro de 2013 é sancionada a lei que dispõe sobre o Plano Plurianual do município de Ponta Porã para o quadriênio correspondente de 2014 a 2017. O documento contém apenas uma página e apresenta uma breve descrição dos sete preceitos orientadores do PPA, mas sem detalhamento de projetos, programas, metas, ações ou orçamento. Observamos uma fragilidade e retrocesso na construção desse importante documento de planejamento. Nesse quadriênio, pela lei nº 4325 sancionada no dia 19 de dezembro de 2017, ficam instituídos alguns princípios essenciais para o novo PPA. O documento fornecido pelo site da câmara de vereadores, assim como o anterior não traz os valores aprovados a serem investidos para este período. Essa carência de dados compromete a análise.

Como destacado anteriormente, não foi objetivo deste trabalho analisar a efetividade do planejamento em termos de investimentos. Esta deve ser uma proposta para outra pesquisa. Contudo, é indiscutível que cabe a todos manter uma participação popular ativa, com cobranças e fiscalização constantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observamos a instituição do Plano Plurianual (PPA) como um processo de evolução da gestão pública, que deve ser analisado de forma histórica e contextualizada com a evolução das finanças públicas no país. No entanto, o processo evolutivo atual estabeleceu limites, propiciando o equilíbrio das finanças públicas, instituindo transparência da gestão fiscal. O PPA é a base e um importante instrumento de planejamento que representa um fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em um período de quatro anos. Para tanto, o Plano Plurianual é um instrumento de gestão tanto da esfera federal, como de estados e de municípios.

O planejamento público da cidade de Ponta Porã, através da análise realizada, vem demonstrando uma evolução em termos de elaboração dos PPAS, ou seja, com o passar dos anos vem sendo estabelecidas pelo governo diretrizes estratégicas e mais relevantes para o alcance do desenvolvimento econômico da cidade. Os documentos utilizados na pesquisa não contemplam o empenho e

investimento financeiro dos quadriênios em que foram formulados os planos, não temos com exatidão os resultados de cada período, ou seja, se foram mesmos alcançados as metas que o poder executivo se propôs para o seu mandato, mas concluímos que o planejamento estratégico sempre será a principal diretriz é o ponto de partida essencial para o alcance do desenvolvimento local. Portanto, fortalecer e consolidar esse instrumento institucional é crucial. Os resultados deste trabalho também permitem pensar numa agenda de pesquisa sobre essa temática indicando a necessidade de continuidade dessa reflexão. Como se dá o acompanhamento da execução desse planejamento? Qual foi o percentual do orçamento que foi efetivamente executado em cada período? A construção do planejamento envolve quais segmentos da sociedade? E ainda, seria enriquecedor contrapor as áreas contempladas, metas e programas com dados e estatísticas de cada período e posteriores, na tentativa de correlacionar os indicadores (e correspondente melhorias) com a efetiva promoção do desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Francisco; ZAPATA, Tania. **A importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial**. Políticas para o desenvolvimento local. São Paulo, Editora Fundação Perseu, 2008.

BARQUERO, Antonio Vázquez. **A política de desenvolvimento econômico local**. In: Desenvolvimento econômico local e descentralização na América Latina: análise comparativa-LC, p. 21-45, 2001.

FOCHEZATTO, Adelar; SOUZA, Nali de Jesus de. **Estabilização e reformas estruturais no Brasil após o Plano Real: uma análise de equilíbrio geral computável**. Pesq. Plan. Econ., Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 395-426, dez. 2000.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2012.

PAZ, Patricia Pogliési. **Planejamento e industrialização: relações com o desenvolvimento de Mato Grosso do Sul (2000-2015)**. Dissertação de mestrado (Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional e

Sistemas Produtivos-PPGDRS/ UEMS). Ponta Porã, MS: 2018.

ROCHA, Tamirys Cristiny Souza. **A saúde e as fronteiras no âmbito da integração regional – uma análise do SIS FRONTEIRA nas cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Fronteira). Dourados: UFGD, 2019.

SOUZA, Tiago Machado Faria de. **Processo de transformação do espaço urbano das cidades gêmeas Ponta Porã (br) e Pedro Juan Caballero (py) sob aspecto do direito à cidade**. Dissertação de mestrado (Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos-PPGDRS/ UEMS). Ponta Porã, MS: 2019.

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL CONTEMPORÂNEO NA LEI N° 14.133/2021: ANÁLISE DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

Ednaldo Tavares Rufino Filho¹³³
Poala Vettorato¹³⁴

Resumo: Conhecer os caminhos para superação da crise econômica do Brasil exige colocar no centro da equação os mecanismos de planejamento governamental das contratações públicas. Desse modo, o objetivo do estudo é compreender o plano de contratações anual (PCA) que foi instituído pela nova lei de licitações e contratos administrativos. Para isso, analisamos o texto normativo e fizemos uma revisão bibliográfica. Observamos que a literatura é escassa sobre o assunto e que não é uniforme sobre pontos importantes como a natureza jurídica do planejamento na nova legislação. No que se refere a operacionalização da ferramenta, constatou-se que é um instrumento facultativo, mas que se elaborado deve ser publicado no sítio eletrônico oficial do ente federativo e que também pode ser divulgado no Portal Nacional de Compras Públicas. O PCA tem o potencial de auxiliar na transparência pública, na competitividade das licitações e no diálogo entre o setor público e o privado. Além disso, verificamos que a literatura se limitou a ressaltar o ponto de vista econômico e jurídico do PCA, sendo negligente quanto à importância para o planejamento governamental. Ao analisar esse aspecto, consideramos que o PCA estrutura um novo arranjo que se caracteriza pela interdependência entre as demandas por contratações públicas e as peças orçamentárias.

Palavras-chaves: Planejamento; Contratações Públicas; Plano de Contratações Anual.

INTRODUÇÃO

A literatura indica que o caminho para superação da atual crise democrática e econômica do Brasil passa pela recuperação do protagonismo estatal, em particular por meio do planejamento governamental (CARDOSO JÚNIOR, 2017).

Compreender esse processo de retomada exige colocar no centro da equação os mecanismos de planejamento das contratações públicas visto que elas representam cerca de 12% do PIB e 29% do orçamento dos governos centrais dos países-membro da OCDE e por possuírem relevantes funções derivadas que ultrapassam a mera busca pela economicidade nos gastos públicos (ZAGO, 2018; COSTA; TERRA, 2019; THORSTENSEN; GIESTEIRAS, 2021).

¹³³ Mestrando do curso de Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: ednaldorufino@hotmail.com

¹³⁴ Mestra em Saúde Coletiva, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: vettorato.p24@gmail.com

A relevância do planejamento no universo das compras governamentais foi reconhecida pelo Congresso Nacional com a elaboração da nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021), doravante denominada de NLLC, a qual inseriu no ordenamento jurídico pátrio um conjunto de instrumentos técnicos para aperfeiçoamento das estruturas de planejamento e de gestão dos entes federativos.

Considerando que se trata de tema ainda pouco explorado diante da recente promulgação da NLLC e a miríade de novos elementos do processo de aquisições públicas, optamos por estudar especificamente o plano de contratações anual (PCA). Para isso, analisamos o texto normativo e fizemos uma revisão da literatura jurídica publicada por especialistas em licitações e contratos após a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021.

Este trabalho está dividido em 4 partes, além da introdução e das considerações finais. No segundo tópico, apresentamos as discussões sobre o princípio do planejamento na NLLC. No terceiro, demonstramos os instrumentos de planejamento na NLLC. No quarto, buscamos ultrapassar a visão legal e econômica do PCA para apresentar uma nova perspectiva como elemento integrante da macro função de planejamento governamental. Aspectos referentes à regulamentação e operacionalização do PCA são abordados no quinto tópico.

PLANEJAMENTO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

O planejamento ganhou novos contornos e funções com a NLLC, por isso começam a surgir diferentes interpretações e entendimentos sobre o assunto. Por exemplo, notou-se que a literatura é divergente quanto à natureza jurídica do planejamento na nova lei de licitações.

Nohara (2021) interpreta que o instituto do planejamento se trata de uma mera diretriz para a gestão ao invés de um princípio do direito. Em sentido contrário, outros autores compreendem que estamos diante um novo princípio do direito administrativo (NIEBUHR 2021; CAMARÃO, 2022).

De fato, o artigo 5º da Lei nº 14.133/2021 inseriu expressamente o planejamento como um princípio que visa balizar e orientar o intérprete. Entretanto, também não deve ser afastada a interpretação que se trata de uma diretriz de cunho técnico para os gestores no atendimento do interesse público.

Percebemos que são entendimentos complementares, mas inconfundíveis: a NLLC introduziu um novo princípio do direito e municiou a Administração Pública de instrumentos de gestão para execução da função governamental de planejamento (BARBOSA *et al*, 2021), conforme observamos adiante ao estudar o PCA. No entanto, diante da divergência observada e por não ser objeto específico deste estudo, entendemos que se trata de uma agenda de pesquisa para futuros trabalhos.

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA NLLC

A figura 1 busca apresentar didaticamente algumas das ferramentas de planejamento governamental previstas na NLLC.

Figura 1. Instrumentos de planejamento na NLLC



Fonte: Elaboração própria com base na NLLC.

Todos os instrumentos citados são relevantes para essa nova fase das contratações públicas. Mas a opção por estudar o plano de contratações anual decorre do reconhecimento por parte da literatura especializada da importância dele para o novo processo de compras pública (NOHARA, 2021; NIEBUHR 2021; BARBOSA *et al*, 2021) e do ineditismo da matéria em uma lei geral de licitação quando comparada a NLLC com antigo regime previsto na Lei nº 8.666/93.

PROPOSTA DE NOVA PERSPECTIVA PARA O PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

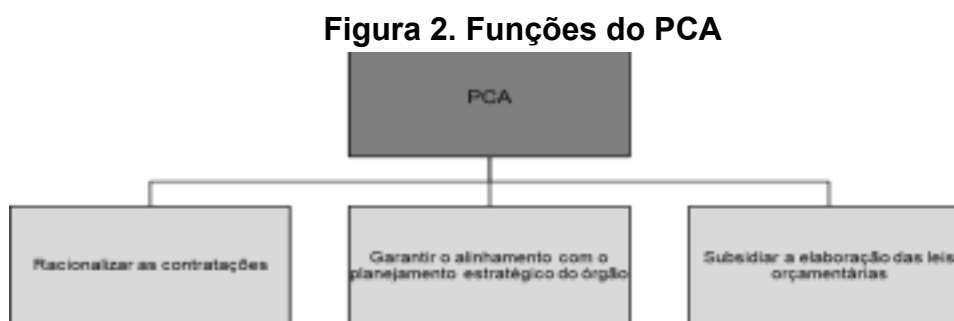
Segundo Niebuhr (2021, p. 83), a partir da vigência da NLLC, o

planejamento das compras públicas se inicia com o Plano de Contratações Anual. Nas palavras do autor, “projeta-se todas as licitações e contratações para o ano, divide-se por tipos ou categorias, verifica-se a compatibilidade com o orçamento, define-se prioridades e estabelece-se uma espécie de calendário”.

Torres (2021) entende que o PCA tem a função de reduzir sobreposições contratuais e reunir pretensões contratuais dos órgãos, trazendo vantagens econômicas relacionadas a economia de escala e redução de custos administrativos.

Entretanto, a literatura não ultrapassa a esfera legal, operacional e econômica para discutir o instrumento. Com isso, observamos que há uma lacuna sobre outros aspectos da contribuição do PCA para a gestão pública.

De acordo com o artigo 12, *caput* da Lei nº 14.133/2021, o objetivo do PCA é racionalizar as contratações dos órgãos e entidades, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. A figura 2 busca sistematizar os objetivos do PCA.



Fonte: elaboração própria com base no artigo 12 da NLLC

Ao refletirmos sobre o objetivo de subsidiar a elaboração da futura lei orçamentária, entendemos que o instrumento ganhou uma importante função no planejamento governamental visto que as peças orçamentárias para serem elaboradas precisam das informações das contratações projetadas e dos contratos que serão renovados no ano seguinte, o que institui um novo mecanismo de interdependência entre as leis orçamentárias e as contratações públicas. Resumidamente, para o Poder Executivo propor o projeto de lei orçamentária e o Poder Legislativo aprovar o orçamento para o ano seguinte, precisa ser subsidiado pelos burocratas sobre quais as demandas em cada área de políticas públicas.

O que a literatura ainda não tinha percebido é que, além da tradicional

função de execução do orçamento, as compras públicas passaram a ter função primordial no planejamento governamental ao incidir os efeitos na elaboração e aprovação dos futuros orçamentos.

Dessa forma, concluímos que, com o PCA, as compras governamentais não se restringem a uma mera atividade administrativa de execução de políticas públicas e do orçamento, visto que agrega a função de elemento chave para o planejamento governamental.

Por isso, concordamos com Torres (2021, p. 117) que o PCA é um instrumento de planejamento macro, mas discordamos do autor por limitar sua análise ao processo de licitação propriamente dito, visto que entendemos que ultrapassa a esfera dos atos administrativos de contratação pública.

REGULAMENTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DA PLANO DE CONTRAÇÕES ANUAL

Do ponto de vista operacional, o artigo 12, inciso VII, da NLLC, prescreve que cada ente federativo poderá regulamentar o PCA para que os órgãos responsáveis pelo planejamento elaborem suas peças. Dessa forma, o legislador optou pela facultatividade de adotar o PCA e pela discricionariedade quanto à regulamentação por cada ente federativo.

O parágrafo 1º do artigo 12 da Lei nº 14.133/2021 prestigiou a transparência pública ao prescrever que o PCA deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. Dessa forma, caso o ente federativo elabore o PCA, deverá ser dada ampla publicidade da peça ao mercado e a sociedade por meio da rede mundial de computadores, e inclusive no Portal Nacional de Compras Públicas como estabelece o § 2º do art. 174 da NLLC.

Com isso, identificamos que o PCA tem outra importante função: informar ao mercado sobre as pretensões contratuais do órgão e permitir que os licitantes se preparem antecipadamente para um processo competitivo que visa selecionar um fornecedor ou prestador de serviço para contratar com a Administração Pública. Em suma, pretende incrementar a competitividade e fomentar o diálogo entre o público e privado (art. 5º do Decreto nº 10.947/2022).

Além disso, diversas ferramentas incorporadas pela NLLC foram inspiradas em regulamentos infralegais da Administração Pública Federal (BARBOSA *et al*,

2021), a título ilustrativo citamos a Instrução Normativa nº 01/2019 da Secretaria de Governo Digital que trata do PCA para aquisições de tecnologia da informação.

Assim, a gênese do PAC é a boa prática administrativa adotada desde 2019 pelo governo federal. A União, por meio de sua competência legislativa privativa para legislar sobre normas gerais de licitação (art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal de 1988), incorporou o PCA na NLLC, o que incentiva a emulação da iniciativa pelos demais entes subnacionais.

Os artigos 8º, 9º e 10º da Instrução Normativa nº 01/2019 da Secretaria de Governo Digital estabelece um fluxo que orienta a elaboração do PCA e que pode servir de modelo para os demais entes da federação, conforme mostra a figura 3.

Figura 3. Fluxo de elaboração do PCA da Secretaria de Governo Digital



Fonte: Portal de Compras do Governo Federal

Apesar da iniciativa, o regulamento acima analisado tinha um alcance limitado às compras de tecnologia da informação. Por isso, foi publicado o Decreto 10.947/2022 que dispôs sobre o PCA e instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O PGC é uma ferramenta informatizada que busca simplificar a elaboração do PCA por meio de módulos a serem preenchidos pelos servidores públicos para estruturar e consolidar as informações do planejamento de contratações de cada órgão (BRASIL, 2022).

Com a finalidade de facilitar a emulação das boas práticas, logicamente respeitando as diferenças de capacidade estatal entre os entes federativos (MOTTA, 2021), entendemos que seria salutar a instauração de um fórum ou comitê técnico

para diálogo entre a União e os entes subnacionais com a finalidade de promover uma cooperação técnica ou até a realização de convênio para uso do sistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das disposições da nova lei de licitações e contratos administrativos, buscamos promover maior compreensão sobre planejamento governamental e seus novos instrumentos para contribuir com o debate científico.

Identificamos seis ferramentas de planejamento governamental que foram disponibilizadas aos gestores públicos com a promulgação da Lei nº 14.133/2021 e avançamos no estudo sobre o Plano de Contratações Anual.

Diante da recente publicação da legislação, ainda há pouca publicação sobre o assunto. Além disso, notamos que a literatura não é uniforme sobre pontos importantes como a natureza jurídica do planejamento na nova lei de licitações. Assim, entendemos que se trata de uma agenda de pesquisa para futuros estudos.

Apesar do PCA ter entre seus objetivos garantir que as compras governamentais tenham alinhamento com planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, a revisão bibliográfica indicou que a literatura se limitou a ressaltar o ponto de vista econômico e jurídico, sendo negligentes quanto à importância do instrumento para o planejamento governamental.

Entendemos que o Congresso Nacional reconheceu que o Poder Legislativo precisa ser subsidiado sobre informações das demandas de políticas públicas dependentes de contratações governamentais para exercer sua competência de dispor sobre as leis orçamentárias.

Assim, o PCA estrutura um novo modelo de planejamento governamental que se caracteriza pela interdependência das contratações públicas e as peças orçamentárias. Em suma, ocorreu uma mudança de *status* de mera ferramenta de execução orçamentária para elemento integrante do planejamento governamental. Mas ressaltamos que para o PCA exercer a função de contribuir com o planejamento, não deve ser interpretado como mais uma peça formal pela alta administração dos órgãos públicos.

Por fim, verificamos que o PCA também tem o potencial de auxiliar na transparência pública, na competitividade das licitações e no diálogo entre o setor

público e o privado.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BARBOSA, Jandeson; MACIEL, Francismary; KHOURY, Nicola. Aspectos hermenêuticos da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Revista do TCU**, v. 1, n. 147, p. 12-19, 2021.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acessado em 20.03.2022.

_____. Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF do Poder Executivo Federal. Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70267659/do1-2019-04-05-instrucao-normativa-n-1-de-4-de-abril-de-2019-70267535. Acessado em 20.03.2022.

_____. Portal de Compras do Governo Federal. Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/sistema-de-planejamento-e-gerenciamento-de-contratacoes>. Acessado em 15.03.2022.

BOSELLI, F. Considerações sobre algumas das hipóteses de contratação direta da Nova Lei de Licitações. IN: **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Org. NIEBUHR, J. Fórum, Rio de Janeiro. 2021.

CAMARÃO, Tatiana. Necessidade de Planejamento. In: **Comentários à Lei de Licitações e Contratos: Lei nº 14.133/2021**. Org. Fortini, Cristiana. Oliveira, Sérgio. Camarão, Tariana. Belo Horizonte, Fórum: 2022.

COSTA, Caio; TERRA, Antônio. **Compras públicas: para além da economicidade**.

2019. Brasília, Enap, 2019.

CARDOSO JR, José. O Brasil na encruzilhada: apontamentos para uma reforma do Estado de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 12, n. 20, p. 99-133, 2017.

JACOBY, ANA; JACOBY, JORGE; JACOBY, MURILO. Contratação direta sem licitação na nova lei de licitações: Lei nº 14.133/2021. 11 ed. Belo Horizonte, Fórum, 2021.

MOTTA, Fabrício. **Planejamento nas licitações: copiar a União quase nunca é a solução**. Conjur. 2021. Disponível em https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/225159/Planejamento%20nas%20licita%C3%A7%C3%B5es_%20copiar%20a%20Uni%C3%A3o%20quase%20nunca%20%C3%A9%20solu%C3%A7%C3%A3o%20-%20conjur.pdf?sequence=1. Acessado em 04.04.2022.

NIEBUHR, JOEL. Fase preparatório das licitações. IN: **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, NIEBUHR, JOEL. Nova lei de licitações e contratos administrativos. 2 ed., Curitiba: Zênite, 2021. p. 80 - 95.

NOHARA, IRENE. **Nova lei de licitações e contratos: comparada**. 1 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

THORSTENSEN, Vera; GIESTEIRA, Luís Felipe. **Cadernos Brasil na OCDE. Compras Públicas**. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

TORRES, RONNY. **Leis de licitações públicas comentadas**. 12 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodvim, 2021.

ZAGO, Marina. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.



**GT 11 – POLÍTICAS SOCIAIS E PROTEÇÃO SOCIAL NOS TERRITÓRIOS DE
FRONTEIRA (DEMANDAS SOCIAIS, DIREITOS FUNDAMENTAIS E INCLUSÃO
SOCIAL)**

Coordenadores:

Prof. Dr. Flávio Bruno (UNIPAMPA)

Prof^a. Dr^a. Solange Berwig (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestranda Laureani Pazzini Silveira (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestranda Daniele Bonapace dos Santos Lencina (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestranda Sandra Micheli Greff Menuzzi (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestrando Gilson Edo Alves Parodes (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestranda Caroline Santos da Rosa (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestranda Graciele Dala Nora Gavião (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestrando Daniel Sarmento Pereira (PPGPP-UNIPAMPA)

A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

Renice Madelaine de Andrades¹³⁵
Solange Emilene Berwig¹³⁶

Resumo: Este texto faz parte das reflexões desenvolvidas junto ao mestrado profissional em Políticas Públicas da Unipampa, que tem contribuído para a apreensão dos processos que envolvem as políticas públicas em todas as suas fases - elaboração, implantação, implementação, avaliação etc. O objetivo deste artigo é recuperar o ciclo de desenvolvimento das políticas públicas evidenciando esse processo na construção da política de saúde no Brasil até a conformação do que conhecemos como Sistema Único de Saúde - SUS. Trata-se de uma pesquisa qualitativa para a construção de uma revisão da literatura a respeito do tema, que se justifica pela importância do tema para o atual cenário social e econômico nacional. Este estudo então se aproxima do debate do ciclo de elaboração de uma política pública, e como este processo pode ser apreendido no processo concreto da elaboração do SUS.

Palavras-Chave: SUS; Política de saúde; política pública.

INTRODUÇÃO

O que é uma política pública? Essa questão pode ser respondida ao observar o fluxo de decisões públicas que orientam a manutenção do equilíbrio social ou mesmo causam o desequilíbrio destinado a mudar qualquer questão relacionada ao controle e à gestão pública. Conforme Saravia e Ferrarezi (2006) as decisões condicionadas pelo fluxo e pelas reações provocadas pelas mesmas no tecido social, assim como “os valores, ideias e visões” dos que influenciam de alguma maneira os grupos que tomam as decisões configuram a formação de uma política pública. Em uma visão mais operacional, diz-se que a formulação de uma política pública se trata da formação de um sistema de decisões públicas visando ações ou omissões, para corrigir ou prevenir e manter ou modificar a realidade de um ou diversos setores da vida social de uma comunidade ou nação. Isso acontece por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e pela alocação de recursos necessários para o atingimento das metas estabelecidas para sanar ou organizar determinada demanda social (CAPELLA, 2018).

¹³⁵ Cirurgiã Dentista, mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa – PPGPP Unipampa. Campus São Borja. Membro do Grupo de pesquisa Trabalho, formação profissional em serviço social e políticas sociais na América Latina – GTFOPPS. E-mail: reniceandrades.aluno@unipampa.edu.br

¹³⁶ Doutora em serviço social. Professora do curso de serviço social da Unipampa, e colaboradora do Programa de Mestrado em Políticas Públicas da Unipampa. Membro do GT CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. Vice-líder do Grupo de pesquisa Trabalho, formação profissional em serviço social e políticas sociais na América Latina – GTFOPPS. E-mail: solangeberwig@unipampa.edu.br

Esse estudo apresenta um recorte a respeito das políticas públicas que se referem à saúde, ou seja, o Sistema Único de Saúde (SUS). Em pauta estará o ciclo de elaboração das políticas públicas, buscando situar o SUS, observando sua estrutura e composição, com o objetivo de refletir sobre o ciclo da configuração das políticas públicas. Trata-se de uma revisão bibliográfica, que analisou artigos e estudos de pesquisadores que se debruçaram sobre o tema da saúde, com a finalidade de esclarecer e aprofundar o conhecimento. Este estudo se aproxima do debate do ciclo de elaboração de uma política pública, e como este processo pode ser apreendido no processo concreto da elaboração do SUS.

O ciclo de elaboração das políticas públicas e a influência da agenda para sua elaboração

Com o intuito de compreender a construção do SUS no Brasil se faz necessário compreender como ocorre o ciclo das políticas públicas. Observa-se o que diz Capella (2018) sobre o histórico das políticas públicas, informando que desde a metade do século XX, se formou um debate em torno dos problemas sociais que se desenvolve sob diversas visões, fomentando estudos acerca dos movimentos sociais, da mídia e da opinião pública. Trataram sobre questões urbanas, sociais e de desenvolvimento humano, entre outros. Surge a Ciência Política, que se apresenta influente para os estudos sobre formulação de políticas públicas. As atividades estatais são desenvolvidas em um contexto crescente dinâmico e em constante evolução. Cada dia uma nova demanda resulta na necessidade de uma nova política pública para solução ou mesmo, para amenizar o problema em questão. Importa observar o que dizem Saravia e Ferrarezi (2006) sobre a interação social que vem ocorrendo entre empresas, organizações e Estados, com a globalização. Para os autores, uma das consequências da globalização vem sendo o comércio intensamente tecnológico, com a modernização das atividades financeiras, os estados e organizações necessitaram de ajustes e esses ajustes atingiram em cheio as políticas públicas.

Ressalta-se que o processo de formulação da política pública abrange dois elementos fundamentais, que são a definição da agenda e a definição das alternativas. A definição da agenda envolve o direcionamento da atenção em relação a problemas ou questões específicas, já a definição de alternativas envolve a

exploração e o desenho de um plano possível para tal ação. Nessa visão, Capella (2018) alerta que algumas alternativas podem ser descartadas ou ignoradas por conta do cenário que abrange a política que está sendo elaborada. A agenda e as alternativas são definidas ou determinadas a partir de suas características diversas, organizando as necessidades, possibilidades e consequências, para possível formulação, implantação, avaliação e consequente reformulação se necessária (BONAT, 2011). Dessa forma:

A noção de definição é importante por se tratar de um processo, ou seja, um conjunto de elementos interligados e relacionados entre si – e não um evento único ou aleatório – que é construído ao longo da formulação. Tanto a agenda quanto as alternativas são definidas, isto é, determinadas em termos de suas características distintivas, em uma complexa combinação de instituições e atores, envolvendo elementos técnicos e políticos (CAPELLA, 2018, p. 5).

Bonat (2011) ressalta que na Ciência Política, atualmente, são identificadas três abordagens de estudo, de acordo com o problema de investigação apontado, sendo a abordagem clássica a que se refere às questões institucionais, depois tem-se a análise dos processos políticos com ênfase nas forças cruciais do processo de decisão, e por último a análise das políticas públicas com foco nos resultados que os sistemas produzem. Ainda se tem a avaliação das contribuições que estão focadas em estratégias específicas para nortear decisões necessárias. Saravia e Ferrarezi (2006) alertam que ao longo da década de 1980 com o fortalecimento progressivo de uma concepção mais ágil das atividades estatais, houve ações baseadas no planejamento focado em uma ideia de formulação de políticas públicas para sanar algumas questões relacionadas à administração social do país. Não se descartou os aspectos positivos da dinâmica estatal já realizada, mas houve um enriquecimento dos conceitos que colaboraram para uma evolução bastante significativa das políticas públicas. Observa-se que a agenda de políticas governamentais objetiva investigar uma maneira específica para sanar um determinado problema que surgiu. Essa investigação se torna importante porque é o que chama atenção do governo para a questão, e ela passa a fazer parte da agenda governamental.

A figura 1 apresenta uma sistematização do ciclo das políticas públicas. Observamos as setas indicadores de processo cíclico em uma perspectiva de fases

interconectadas, que não podem ser entendidas de forma isolada. A figura, e a apreensão sobre o ciclo das políticas públicas apontam para um processo que demanda o reconhecimento deste como uma totalidade inter-relacionada, logo, cada fase que antecede guarda elementos para a fase seguinte que é revisada e aprimorada em um ciclo interminável – a menos que seja interrompido por processos externos ao ciclo.

Figura 1. O ciclo das políticas públicas.



Fonte: POLITIZE (2016, *on-line*).

A figura aponta para diferentes conectores que vão da formação da agenda, formulação de políticas, processos de tomada de decisão, implementação, avaliação e retomada do processo, pois a avaliação leva consequentemente a reformulação, revisão ou mesmo a manutenção das ações previstas, o que define determinada tomada de decisão após avaliação são os resultados alcançados, revisão de metas etc. Avançamos especialmente sobre a importância da criação da agenda para a elaboração de políticas públicas.

Bonat (2011) ressalta que as políticas públicas são influenciadas quando são incorporadas ao elenco das ações setoriais do governo motivadas pelas contingências que afetam ou afetaram de alguma forma a dinâmica estatal. Dessa forma, em concordância com Saravia; Ferrarezi (2006), a pesquisadora ressalta que no início, as políticas estão repletas de ideias vigentes de planejamento, com metas

fixadas em quantitativos, e dominadas por técnicos que ainda não detém o conhecimento exato sobre as necessidades. É necessário um primeiro momento experimental, e uma análise e uma avaliação tão logo seja possível para as adequações necessárias e efetivação de seus objetivos. A agenda traz ao cenário de discussão uma questão que é considerada importante em um determinado momento, sendo o resultado de uma ação política dos atores envolvidos. Os movimentos sociais, os partidos políticos, a mídia entre outros são os atores desses casos. Com a grande demanda de ocorrências do cotidiano de um país, alguns temas precisam ser priorizados pelo governo para a busca de soluções ou alternativas viáveis, não sendo possível atender toda essa demanda em um período curto (CAPELLA, 2018).

Bonat (2011) questiona em seu estudo como ocorre essa decisão de quais são as prioridades na agenda governamental. Tal estudo aponta que a questão abrange um processo bastante complexo onde diversas demandas disputam a atenção dos tomadores de decisão, e para que sejam tomadas essas decisões, é preciso foco na análise do processo pelo qual os problemas são considerados mais ou menos relevantes ao longo do tempo, quantas pessoas irá atingir, de que forma e como será o resultado para atendimento da demanda. Interessa apontar que os conflitos que ocorrem nas sociedades têm grande parcela de responsabilidade na formulação de uma política pública, pois o conflito consiste na base de qualquer atividade política, conforme Schattschneider (1960 *apud* CAPELLA, 2018). Segundo o estudo dos de Capella (2018), todos os conflitos, se devidamente explorados pelas organizações políticas, podem se expandir e se transformar numa questão política, numa agenda.

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 muitos espectadores (CAPELLA, 2018, p. 17).

A expansão de um conflito se processa e os atores envolvidos e as definições das questões se alteram, considerando que a noção de que a “política é a socialização do conflito” (SCHATTSCHEIDER, 1960 *apud* CAPELLA, 2018, p. 38) reflete a transformação de uma questão “privada” em um alinhamento político por

meio do envolvimento do público. Capella (2018, p. 18) reforça que “nas palavras do autor, todas as formas de organização política têm um viés favorável à exploração de alguns tipos de conflito e a supressão de outros porque a organização é a mobilização do viés”. Portanto, algumas questões são organizadas no interior da política, enquanto outras estão organizadas fora dela, e é por meio da mobilização que os conflitos são socializados e se tornam rotineiros e/ou institucionalizados no sistema político. Assim, a agenda é influenciada diretamente pela mobilização popular e pela existência de conflitos e demandas que tragam questões pertinentes às pautas governamentais.

Sistema Único de Saúde (SUS) enquanto política pública de saúde.

Políticas públicas podem ser definidas como conjuntos de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público. As políticas públicas voltadas para a saúde, no caso brasileiro, integram o campo da proteção social orientado para a melhoria das condições de vida da população além do meio ambiente, do social e do trabalho. Pensar as políticas de saúde requer pensar o esforço do Estado orientado para o bem coletivo sob a premissa da proteção social.

No Brasil, a política pública de saúde está orientada pelos princípios de universalidade e equidade no acesso às ações e serviços que são consolidados a partir das diretrizes da gestão pública definidas pela Constituição Federal de 1988, a saber: descentralização da gestão, integralidade do atendimento e de participação da comunidade. Diretrizes essas voltadas para a organização do sistema único de saúde no território nacional (LUCCHESI, 2004). Para o recorte proposto por esse estudo, se faz necessária uma breve retomada nos fatos históricos que nortearam a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil. Inicia-se esse recorte histórico ao lembrar como era o atendimento à saúde para a população em geral no Brasil antes de 1988.

Antes do ano de 1988, o sistema público de saúde atendia a quem contribuía para a Previdência Social, ou seja, aqueles que não podiam pagar dependiam de caridade ou filantropia. A política de saúde era centralizada e de responsabilidade federal, sem nenhum tipo de participação dos usuários. Havia assistência

médico-hospitalar, a saúde era considerada ausência de doenças e havia 30 milhões de pessoas com acesso aos serviços hospitalares. Atualmente, com o Sistema Único de Saúde, público, de acesso gratuito, a saúde é para todos, sem discriminação, ou critérios de inclusão/exclusão. Desde a gestação e por toda a vida a atenção integral à saúde é um direito, sendo descentralizado, municipalizado e participativo com 100 mil conselheiros de saúde. Saúde, promoção, proteção, recuperação e reabilitação, e qualidade de vida. São atualmente 152 milhões de pessoas que têm no SUS o seu único acesso aos serviços de saúde (BRASIL, 2021).

Retoma-se a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) no ano de 1923, que vieram conferir um estatuto legal para a organização de um sistema de auxílio em caso de acidentes ou afastamentos do trabalho dos funcionários das fábricas. Nascia nesse momento, as complexas relações entre serviço público e privado que persistiram até a criação do SUS (REIS et. al., 2019). No ano de 1932 são criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's) durante o Estado Novo de Getúlio Vargas, em 1965 o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) que resultou da unificação dos IAP's. Em 1977 cria-se o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS) e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), de acordo com informações trazidas por Reis et. al. (2019).

Bonat (2011) contribui para esse recorte histórico trazendo a implantação do Programa de Ações Integradas (PAIS) no ano de 1982, ainda a VIII Conferência Nacional de Saúde em 1986 e a criação dos Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (SUDS) no ano de 1987. Ainda em 1988 foi aprovada a Constituição Cidadã que estabeleceu a saúde enquanto um direito de todos e dever do Estado – o que implica em um modelo de oferta de serviços de saúde. Para Reis et. al. (2019) observa-se que foi em 1990 que o Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado por meio da Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, que “dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes”. Conseqüentemente em 1991 criou-se a Comissão de Intergestores Tripartite (CIT) para acompanhamento da implantação e operacionalização básica do SUS, e por último, já em 1993, publica-se a NOB-SUS 93 que visa restaurar o compromisso da implantação do SUS e estabelecer o princípio da municipalização, tal como havia sido inicialmente

planejada. A Norma Operacional Básica - NOB 96, representou um novo modelo de atenção, descentralizando os recursos federais e consolidando a tendência à autonomia de gestão. Em 2002 a Norma Operacional de Assistência à Saúde/NOAS-SUS com ênfase no processo de regionalização. Ressalta-se que:

O SUS é obrigação legal há 22 anos, com as Leis 8080 e 8142 de 1.990. No seu processo histórico o SUS começou na prática nos anos 70, há 40 anos, com movimentos sociais e políticos contra a ditadura [...] na saúde, este movimento libertário fortaleceu-se com a bandeira da Reforma Sanitária, antecipando o que viria, anos depois, a ser as **diretrizes constitucionais da Universalidade, Igualdade e Participação da Comunidade** (SANTOS, 2013, p. 274, **grifo nosso**).

Mesmo significando avanços importantes na saúde pública brasileira, o SUS enfrenta impasses e dificuldades por conta de sua construção e efetiva implantação. Um dos impasses apontados pelos autores aqui apresentados é o subfinanciamento. Este, que nada mais é que a forma como os recursos destinados à sua operacionalização é organizada, chegando ao ponto de serem insuficientes para todos os serviços necessários para o pleno atendimento da população (REIS et. al., 2019). Quanto ao subfinanciamento, Santos (2013) apontou algumas consequências, tais como: desinvestimento em equipamentos diagnósticos e terapêuticos e em tecnologia nos serviços públicos, da Atenção Básica e Assistenciais de Média Complexidade; drástica limitação do pessoal de saúde e desumana precarização das relações e da gestão do trabalho em saúde; e o subfinanciamento federal que atinge os três níveis de atenção de forma desigual. Ainda é possível destacar as insuficiências da gestão local do SUS, onde os municípios buscam gerir os recursos, geralmente insuficientes, de forma a cumprir a idealização da Reforma Sanitária. Na maioria das vezes, os gestores municipais precisam fazer uso de emendas parlamentares, que são conseguidas por meio da ação política dos governos e legisladores, para compensar faltas e organizar os fluxos de forma a diminuir filas de espera ou mesmo atender demandas cotidianas de suas cidades (BONAT, 2011).

Outra questão relacionada às dificuldades é a subvenção crescente com recursos federais ao mercado dos planos de saúde privados. Isso ocorre por meio de renúncias fiscais ou gastos tributários, com financiamento público dos planos privados e o não ressarcimento obrigado através da lei nº 9656/1998, o que sobrecarrega o SUS. Alguns autores relacionam isso ao termo da privatização por

fora do SUS (BONAT, 2011). Os estudos de Reis et. al. (2019) e de Santos (2013) trazem um chamado obstáculo para a efetivação da política do SUS, que é a rigidez da estrutura administrativa e burocrática do Estado. Com a incapacidade estatal de gerenciar com eficiência os estabelecimentos públicos que prestam os serviços de saúde, vem a ineficiência dos serviços, com filas de espera, falta de atendimento e poucos profissionais e insumos para a enorme demanda. A privatização da gestão pública, visível com a entrega do gerenciamento dos estabelecimentos públicos para grupos privados. No período da ditadura as Fundações Privadas de Apoio aos Hospitais Universitários trouxeram o embrião que viraram as Parcerias Público-Privadas e as OS e OSCIP que atuam ainda hoje com o apoio dos recursos federais. Sobre possíveis caminhos para a reconfiguração do SUS, os autores trazem diversas sugestões de possíveis formas de reconfigurar o SUS de modo a complementar o ciclo de elaboração do sistema, efetivando essa política pública, o que vai beneficiar toda a população brasileira. É fundamental a retomada da comunicação direta entre as entidades e os movimentos sociais com o Estado. Assim pode haver a democratização de todas as informações que relatam a realidade atual do SUS. Tal comunicação deve também estar presente entre Estado e usuários, mesmo aqueles que consomem planos privados. Para os autores, dessa forma seria a retomada da predominância da consciência e mobilização dos direitos humanos de cidadania. Portanto, a força social que é capaz de mudar a política de Estado ocorre por meio da consciência social, da politização e da ampla mobilização, incluindo os trabalhadores e as classes médias para que o ciclo realmente ocorra de forma satisfatória.

É possível apontar que os conselhos de saúde devem buscar superar os dilemas que estão presentes há, praticamente, 22 anos no SUS. Os colegiados necessitam estar muito bem representados para que possam integrar, efetivamente, o campo da gestão e assim, participar ativamente das decisões. Os conselhos de saúde são fundamentais para a transmissão permanente das informações aos movimentos sociais e às entidades, bem como à população em geral. Além de nortear decisões, eles informam e mantém a sociedade mais próxima a essa política pública (CAPELLA, 2018). Os estudos analisados para a construção dessa revisão bibliográfica também apontaram que é de suma importância efetivar a reforma administrativa e democrática da estrutura estatal que gerencia a prestação de serviços para as demandas oriundas dos direitos sociais básicos, entre eles a

saúde. São necessárias autonomia gerencial e descentralização, tanto orçamentárias quanto financeiras, e com isso, ocorrerá a elevação da eficiência, do controle social e público, por motivo da maior capacidade de organização dos municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto apresentou reflexões desenvolvidas junto ao mestrado profissional em Políticas Públicas da Unipampa, contribuindo significativamente para a apreensão dos processos que envolvem as políticas públicas em todas as suas fases - elaboração, implantação, implementação, avaliação etc. Buscou-se recuperar o ciclo de desenvolvimento das políticas públicas evidenciando esse processo na construção da política de saúde no Brasil até a conformação do que conhecemos como Sistema Único de Saúde - SUS. Ao concluir, conseguiu se aproximar do debate do ciclo de elaboração de uma política pública, e como este processo pode ser apreendido no processo concreto da elaboração do SUS. Ficam diversas sugestões de possíveis formas de reconfigurar o SUS de modo a complementar o ciclo de elaboração do sistema, efetivando essa política pública, o que vai beneficiar toda a população brasileira, além de comprovar que o tema não se esgota e merece, pesquisas mais aprofundadas futuramente.

REFERÊNCIAS

BONAT, Juliana Helena. **Avaliação de Políticas Públicas**: uma revisão teórica. Universidade Federal do Paraná: São Paulo, 2011.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Sistema de Planejamento do SUS (PlanejaSUS)**: uma construção coletiva – trajetória e orientações de operacionalização. Brasília, DF: 2009. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/planejaSUS_livro_1a6.pdf> Acesso em 13 set. 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas** / Ana Cláudia Niedhardt Capella. --Brasília: Enap, 2018. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf> Acesso em 13 set. 2021

CECÍLIO, Luiz Carlos de Oliveira. O gestor municipal na atual etapa de implantação do SUS: características e desafios. RECIIS. Revista eletrônica de comunicação, informação & inovação em saúde, v. 1, p. 200-207, 2007. Disponível em: <<http://www.reciis.cict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/84>>. Acesso em: 12 set. 2021.

LEVCOVITZ, E; LIMA, L; MACHADO, C. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. Ciênc. saúde coletiva, São Paulo, v. 6, n. 2, p.269-293, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232001000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 17 set. 2021.

LUCHESE, Patrícia. *Políticas Públicas em saúde pública*. Projeto: Informação para Tomadores de Decisão em Saúde Pública – ITD. Disponível em: <http://files.bvs.br/upload/M/2004/Lucchese_Políticas_publicas.pdf>. Acesso em: 23 set. 2021.

POLITIZE. **Conheça o ciclo das políticas públicas**. Publicado em 23 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/>>. Acesso em 28 jan. 2022.

REIS, Denizi Oliveira; ARAÚJO, Eliane Cardoso de ; CECÍLIO, Luiz Carlos de Oliveira. **Políticas Públicas de Saúde no Brasil: SUS e pactos pela saúde**. Módulo Político Gestor. Especialização em Saúde da Família. 2019. UNASUS – UNIFESP. Disponível em: <https://www.unasus.unifesp.br/biblioteca_virtual/esf/1/modulo_politico_gestor/Unidade_4.pdf> Acesso em 21 set. 2021.

SANTOS, N. Desenvolvimento do SUS, rumos estratégicos e estratégias para visualização dos rumos. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 429-435, abr. 2007. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000200019&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. SUS, política pública de Estado: seu desenvolvimento instituído e instituinte e a busca de saídas. **Ciência & Saúde Coletiva**, Volume: 18, Número: 1, Publicado: 2013 Campinas SP. Disponível em: <<https://scielosp.org/article/csc/2013.v18n1/273-280/#ModalArticles>> Acesso em 22 set. 2021.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v.
SCHATTSCHNEIDER, E.E. **The Semi-Sovereign People**. New York: Winston, 1960.

ANÁLISE DA REALIDADE SOCIOECONÔMICA DA ALDEIA AMAMBAI: POR UMA PROPOSTA ETNODESENVOLVIMENTISTA

Karielle Benites¹³⁷
Eliana Lamberti¹³⁸

Resumo: A relação com a terra e a viabilidade da produção de forma sustentável é fundamental porque é a base da sobrevivência indígena. A produção agrícola indígena não faz uso de agrotóxicos nem tem por lógica a exaustão dos recursos naturais. Dessa forma, a presente proposta busca aproximar os fundamentos econômicos do desenvolvimento para com a perspectiva da sustentabilidade por meio do etnodesenvolvimento. A análise das políticas públicas estaduais e municipais e a descrição da realidade socioambiental da Aldeia completam o rol de objetivos do presente trabalho. A aldeia Amambai está localizada no município de Amambai-MS¹³⁹, e corresponde a 10.000 habitantes (2.000 famílias) distribuídos em 2.381 hectares. A terra Indígena (T.I) de Amambai é ocupada pela etnia Guarani-Kaiowá, que nesse espaço busca desenvolver sua cultura buscando oportunidades para demonstrar que eles também têm a capacidade de desenvolver sua agricultura, artesanatos e que cuida da natureza e entre outras, de melhorar suas condições de vida e que isso pode resultar positivamente para eles.

Palavras-chaves: etnodesenvolvimento, políticas públicas, Aldeia Amambai.

Introdução

O estado de Mato Grosso do Sul conta com a segunda maior população indígena do país: aproximadamente 80 mil indígenas de 10 (dez) etnias diferentes (Terenas, Ofaié, Kadiwéu, Guató, Guarani¹⁴⁰ subgrupos Kaiowá e Ñandeva), Kinikinau e Atikum distribuídas em 29 municípios. A realidade e os desafios atinentes à organização e ao desenvolvimento das aldeias indígenas são objeto de pesquisa e preocupação de várias áreas do conhecimento, mas especialmente das chamadas Ciências Humanas. A presente proposta se insere num esforço de aproximar essa temática ao escopo das Ciências Sociais Aplicadas, mais especificamente da Ciência Econômica. A presente proposta se concentra na realidade indígena do município de Amambai.

¹³⁷ Bacharel em Administração e Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: bkarielle@gmail.com

¹³⁸ Bacharel em Ciências Econômicas, mestre em Desenvolvimento Regional, Doutora em Economia do Desenvolvimento, docente efetiva da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Pesquisadora dos temas relacionados ao desenvolvimento regional, relações socioeconômicas em região de fronteira e Direito & Economia. Integrante dos grupos de pesquisa: Grupo de Estudos em Turismo, Hospitalidade e Sustentabilidade (GESTHOS/UEMS) e Organizações, Governo e Sociedade (OGS/UEMS). E-mail: eliana@uems.br

¹³⁹ O município de Amambai, de acordo com o IBGE (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/amambai/panorama>), contava com 34.730 habitantes em 2010. Para 2021, a previsão era de 40.247 habitantes. Ainda de acordo com o IBGE, em 2010 cerca de 37,8% da população vivia com até meio salário mínimo per capita.

¹⁴⁰ E os seus subgrupos Kaiowá e Ñandeva.

A Aldeia Amambai está localizada na cidade de Amambai/MS que também comporta outras duas aldeias: a Limão Verde e a Jaguary. Segundo o censo do IBGE (2010) a cidade de Amambai possui 35.523 habitantes e deste total cerca de 24,7% são declarados indígenas. A Aldeia Amambai apresenta aproximadamente 10.000 habitantes (2.000 famílias) distribuídos em 2.381 hectares e corresponde a uma das oitos áreas reservadas pelo Serviços de Proteção aos Índios, “inspirado” no Decreto lei nº426 de 24 de julho de 1845 que consistia em demarcar reservas de terras destinadas a índios “espalhados” pela província e liberar área para a colonização.

A relação com a terra e a viabilidade da produção de forma sustentável é fundamental porque é a base da sobrevivência indígena. A produção agrícola indígena não faz uso de agrotóxicos nem tem por lógica a exaustão dos recursos naturais. Dessa forma, a presente proposta busca aproximar os fundamentos econômicos do desenvolvimento para com a perspectiva da sustentabilidade por meio do etnodesenvolvimento. A análise das políticas públicas estaduais e municipais e a descrição da realidade socioambiental da Aldeia completam o rol de objetivos do presente trabalho.

A perspectiva do etnodesenvolvimento

Inicialmente, para identificar a realidade socioeconômica da aldeia Amambaí, se faz necessário compreender o desenvolvimento econômico, agricultura familiar e os princípios de etnodesenvolvimento indígena baseado na sua cultura.

Segundo Furtado (1952), o desenvolvimento econômico significa que cada aumento da renda dos consumidores vai aumentar a demanda pelos produtos de consumo e isso vai modificar a estrutura de produção e vai melhorar a produtividade. A sociedade se desenvolver depende do emprego, renda, consumo e produção de produtos. Em outra definição, o desenvolvimento pode ser representado como um processo de expansão em que as pessoas desfrutam das liberdades reais, tanto para o crescimento como para o desenvolvimento econômico. (AMARTYA SEN,1999).

Verdum (2006) define o etnodesenvolvimento como o surgimento de condições necessárias para que determinada sociedade culturalmente diferenciada

possa se manifestar em relação ao seu desenvolvimento onde vivem. Silva (2019) menciona que em 1981 surgiu o debate sobre etnodesenvolvimento, e foi uma discussão de um contraponto crítico e alternativo às teorias e ações desenvolvimentistas [...]. Que vai permitir aos povos tradicionais controlar seus modos de vidas, seus territórios, de cuidar dos recursos naturais e de suas organizações sociais. Portanto, menciona-se que o etnodesenvolvimento envolve os povos indígenas apresentando vários aspectos sobre o desenvolvimento.

Segundo Lima e Hoffmann (2002), o desenvolvimento pode ser definido como novas estratégias e projeto de caráter socioeconômico que vem sendo realizado também nas terras indígenas. Contexto (2012) afirma que a vida tradicional indígena foi alterada por causa da presença de grandes empreendimentos, pois a produção de carvão, exploração de madeira, monocultura extensiva de eucalipto diminui os recursos para pesca, caça e coleta.

Azanha (2002) apresenta o projeto do etnodesenvolvimento como segurança territorial, segurança alimentar populacional, aumento do nível de escolaridade e com relativa independência de instituições externas. Pois os projetos de etnodesenvolvimento são definidos também como o suporte para povos indígenas para demonstrar que eles têm capacidade de produzir nas suas terras onde vivem, pois eles têm oportunidade de avançar para frente e receber benefícios dessas produções como sustento e gerar renda.

O etnodesenvolvimento faz com que os povos indígenas possam viver o processo de transformações, de capacitações técnicas para lidar com os apelos/modelos de um processo de assimilação aos mundos dos brancos.

Em relação ao etnodesenvolvimento nas comunidades indígenas, para fazer a implantação desses projetos, é preciso que estabeleça uma “comunidade de argumentação” entre eles, para possibilitar o atendimento na questão de planejamento, execução e avaliação interna das reservas envolvido (Verdum; 2006). Silva (2019) afirma que a natureza é importante para os povos indígenas, pois cada execução de trabalhos dentro das aldeias é realizada de acordo com a preservação do meio ambiente e a sustentabilidade, por esses motivos os projetos sobre etnodesenvolvimento deve ser iniciado respeitando a culturas tradicionais das próprias comunidades, pois eles vivem e conhece suas comunidades onde vivem.

Nesse caso, a política de etnodesenvolvimento deve respeitar e conhecer a forma que é feito a organização e a garantia do direito dos povos indígenas. É

pertinente que seja construído junto com as comunidades indígenas a questão das atividades produtivas para ser desenvolvido respeitando os recursos naturais da própria TI (Terra Indígena).

Portanto, o desenvolvimento local sustentável configura-se da fase lenta e gradual, e também alguns atores envolvidos respeitando as características étnicas, culturais e ambientais do lugar onde vai ser iniciado. Brunet (2018), menciona que a avaliação da sustentabilidade é relevante para ser compreendido o desenvolvimento local das atividades produtivas partindo da cultura indígena. Pois isso auxilia para não obter risco das visões externas sobre essas atividades e não prejudicar outras dimensões da vida que não a economia. Por outro lado, a comercialização tem sido um dos maiores desafios para os povos da floresta, dentre eles os índios, sendo está “o ponto mais frágil da cadeia produtiva”. (APIZ,2008, p.22).

Para Souza (2002), a abordagem econômica de sociedade indígena não deve partir de uma diferenciação muito grande entre os setores que compõem a realidade sociocultural. Principalmente para o caso das sociedades ditas primitivas, as diferentes esferas do fazer humano estão inextricavelmente interligadas. “Uma única atividade coletiva pode desempenhar papéis ao mesmo tempo econômicos, religiosos, sociais, políticos e culturais. Essa observação é fundamental para introduzir a temática do sistema econômico nas sociedades Guaraní”. (p.214).

Como foi mencionado, existe uma atividade coletiva dos povos indígenas que pode desempenhar outros papéis que é a base para começar a temática do sistema econômico nas comunidades indígenas. “Para os Kaiowá, existe uma ligação estreita entre o puxirão e a festa de chicha, configurando o que se pode chamar de (função econômica das festas); ou seja, o trabalho coletivo aparece com a função primordial de manifestar a solidariedade do grupo” (p.232). Então as festas tradicionais que acontece em meios indígenas das etnias Kaiowá é conhecido como “função econômica”, pois todos os trabalhos feitos em grupo sejam na agricultura, educacional e tantos outros é voltado para a comunidade do local trazendo resultados positivos e tanto para manifestar a solidariedade em conjunto, prevailecimento culturais.

As Políticas Públicas estaduais e municipais para a comunidade indígena

A comunidade da aldeia Amambai tem o suporte de algumas instituições responsáveis pelas políticas públicas específicas à esta população. Em nível federal está a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e também a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI). No organograma do governo de Mato Grosso do Sul, as demandas indígenas estão presentes na Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho (SEDHAST) que possui a Superintendência de Projetos Especiais (SUPROES) e destaca o Vale Universidade Indígena e a Coordenadoria de Benefícios para Universitários e Comunidades Tradicionais. A Prefeitura de Amambai conta com a Secretaria Municipal de Assuntos Indígenas e a Casa de Assistência da Saúde Indígena (CASAI). A Fundação Nacional do Índio (Funai) foi criada através de leis nº 5.371 em 1967, o objetivo é proteger os direitos dos povos indígenas no Brasil. A principal responsabilidade é promover ações como etnodesenvolvimento, conservação e a recuperação do meio ambiente nas terras indígenas. Atualmente, os moradores da aldeia recebem cesta básica da FUNAI, cada família recebe como auxílio alimentação para sustento da família.

Em relação a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), foi criado em 2010 com objetivo de promover a atenção primária à saúde e ações de saneamento respeitando aspectos socioculturais dos povos indígenas. Na comunidade da aldeia Amambai, tem equipes do Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) que têm a responsabilidade de atender a demanda que os moradores da aldeia precisam, pois tem postos de Saúde em 03 pontos (Sertão, Pandui e no Guapoy) da aldeia. Nesses pontos, as pessoas que precisam de atendimento médico ou aqueles que tiverem doenças graves se direcionam até o mais perto de sua residência para se consultarem, tem equipe de saúde como enfermeiros, agentes de saúde e que se responsabilizam pelas práticas sanitárias.

Sobre a questão sanitária, destaca-se que na aldeia existem 02 poços de onde vem a água até as torneiras em cada residência, mas está faltando muita água para a comunidade por falta de mais equipamentos e manutenção dos poços. O órgão que coordena esses aspectos é federal (SESAI) e tem que resolver as dificuldades que Aldeia Amambai está enfrentando e de todos das outras aldeias também. Além desse suporte que a comunidade recebe, existe também a Casa de Assistência da Saúde Indígena (CASAI) que tem expectativas de responsabilidade

de recuperação da saúde indígena, onde acolhe mães que têm filhos desnutridos e pessoas que estão doentes. Essa casa tem equipe de saúde como enfermeiros, nutricionista para dar suporte em medicação e atende somente as comunidades indígenas que precisam de assistência em saúde. Geralmente tem equipe da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), que cuida do transporte dos pacientes. São esses os benefícios que a comunidade da aldeia Amambai recebe em se tratando de políticas públicas.

A realidade socioambiental da Aldeia Amambai

A aldeia Amambaí está localizada no município de Amambai-MS¹⁴¹, e corresponde a 10.000 habitantes (2.000 famílias) distribuídos em 2.381 hectares. A terra Indígena (T.I) de Amambai é ocupada pela etnia Guarani-Kaiowá, que nesse espaço busca desenvolver sua cultura buscando oportunidades para demonstrar que eles também têm a capacidade de desenvolver sua agricultura, artesanatos e que cuida da natureza e entre outras, de melhorar suas condições de vida e que isso pode resultar positivamente para eles.

A principal atividade cultural e de costume deles é a agricultura, trabalho na roça e artesanato. Mas alguns preferem trabalhar nas escolas como professores, na prefeitura, e também ir trabalhar como catador de maçã no Rio Grande do Sul para sustento das famílias. Além disso, existem muitas árvores dentro da aldeia utilizadas muito para sombra e até mesmo para fazer casa de sapes. Os rios são utilizados para pesca e até para tomar banho, tem rio na entrada, na lateral e no fundo da aldeia, pois são preservados pelas próprias comunidades. Existe também água nascente conhecida como (mina) onde é utilizado para beber água e cozinhar, pois, água limpa nascente surge debaixo das pedras, sempre fica perto do rio.

As matas são preservadas por que a maioria aprendeu nas escolas sobre a preservação da natureza e água. Praticam-se cantos e rezas tradicionais para cuidar das matas, roças, alguns ainda utilizam isso. Mas isso já existia desde o passado, que foi repassado para gerações mais novas e sempre está presente na cultura também. Mas isso só é utilizado pelos rezadores mais velhos e considerados

¹⁴¹ O município de Amambai, de acordo com o IBGE (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/amambai/panorama>), contava com 34.730 habitantes em 2010. Para 2021, a previsão era de 40.247 habitantes. Ainda de acordo com o IBGE, em 2010 cerca de 37,8% da população vivia com até meio salário mínimo per capita.

como integrantes da cultura tradicional.

Em relação a agricultura, existe sempre a dificuldade para desenvolver e fazer isso acontecer em melhorar a produção e comercializar, pois sempre falta apoio técnico para dar suporte a essa comunidade. Existe muita roça de agricultura, que são plantados vários produtos alimentícios neles, pois os produtores têm muito interesse em comercializar, mas precisa de mais apoio para fazer avançar nessa atividade. Além dessas dificuldades, sempre falta o equipamento qualificado para executar nas plantações. A roça é localizada sempre próximo da mata e rios, mas algumas até estão plantando perto das casas.

Em 2021, foi eleito um indígena como vereador da aldeia Amambai conhecido como Tato, além dele foi eleito também como o cacique da Aldeia o João Gauto. Eles foram escolhidos pelo povo da aldeia para representar a comunidade internamente e externamente. O objetivo de escolherem eles para representar a aldeia, foi para fazer com que a política municipal e estadual atenda a demanda do pessoal da aldeia. Aos poucos a demanda está sendo atendida pela prefeitura da cidade, pois o vereador e cacique tem apoio do prefeito para fazer projetos em melhorar o desenvolvimento da agricultura, comercialização de produtos alimentícios e artesanais na aldeia. Também em 2021, a comunidade ganhou tratores para auxiliar na limpeza das roças que antes eram limpas manualmente, o que levava dias para ser finalizado. Com esses equipamentos, foi possível acelerar essa etapa e melhorar as condições de plantio. Além disso, a comunidade ganhou também algumas sementes de alimentos como feijão, arroz, milho para plantar, que nesse ano os pequenos agricultores estão se beneficiando em colher isso. Percebe-se que isso foi alcançado pela comunidade por causa que vereador e cacique, o prefeito está buscando e fazendo possível para melhorar o desenvolvimento dentro da aldeia.

Apesar disso, obviamente, ainda existem dificuldades como falta de água encanada para a comunidade local. Em casos de emergência, o prefeito envia caminhão pipa de água para a aldeia, apesar de o responsável por isso é o SESAI que ainda não está solucionando esse problema da falta de água. Mas por outro lado, as mulheres e mães de cada família recebem Auxílio Brasil que ajuda muito financeiramente as famílias, e os acadêmicos que recebem auxílios de bolsas do governo para estudarem, e isso está sendo muito relevante.

Em relação a comercialização, os agricultores têm muito interesse em

comercializar seus produtos, pois alguns carregam seus produtos como mandioca, batata doce e um pouco de milho entre outras na caixa ou no saco e vai vender para próprios parentes da aldeia. Os consumidores são aqueles que não tem roça porque trabalham nas escolas ou que não tem tempo para trabalhar na roça porque trabalham nas fazendas ou para fora da aldeia em busca de renda para sustento da família. Esses agricultores que comercializam, muitas vezes dependem só dessa renda para comprar itens para atender suas necessidades como arroz, carne e comprar roupas. A maior dificuldade que eles têm é que eles carregam nas bicicletas ou levam na cabeça o saco de produtos para vender e se direcionar até na cidade ou ir para fundo da aldeia vender esses produtos. Alguns agricultores já tem seus clientes na cidade ou na aldeia mesmo, mas existe também outros vendedores que não tem clientes específicos, mas nesse caso eles oferecem para as pessoas que queiram comprar.

Além disso, existem também algumas mulheres da aldeia que fazem artesanatos tradicionais como pulseiras, cesta, cocar, roupas típicas e vendem, mas falta também o lugar específico para poder comercializar esses produtos, existem muitos consumidores que demandam por esses produtos, mas só compram por encomenda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é possível planejar e propor ações para o desenvolvimento de Mato Grosso do Sul que se pretendam ser sustentáveis sem considerar a representatividade da população indígena presente neste território.

A importância do desenvolvimento e a perspectiva do etnodesenvolvimento para a aldeia Amambaí é essencial e se relaciona com a melhoria da qualidade de vida e a sustentabilidade da comunidade.

A aldeia Amambaí apresenta atividades potenciais que podem gerar renda de forma sustentável, entretanto, as técnicas utilizadas nas produções são ainda rudimentares. Tendo em vista os desafios e especificidades no que se referem ao acesso à mecanização e capacitação técnica da população indígena, é preciso abordar outras possibilidades de desenvolvimento, como o etnodesenvolvimento: o desenvolvimento econômico de acordo com cada grupo étnico e suas especificidades sociais, culturais e ecológicas.

REFERÊNCIAS

APIZ (ASSOCIAÇÃO DO POVO INDÍGENA ZORÓ). Boas práticas de coleta, armazenamento e comercialização da castanha -do- Brasil: capacitação e intercâmbio de experiências entre os povos da Amazônia Mato-Grossense. Cuiabá :DAFANTE editora, 2008.

AZANHA, G. Etnodesenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento: Possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil. Ed. Contra Capa/RJ, 2002.

BRUNET, M.B. Saberes tradicionais indígenas e sustentabilidade: Diagrama na construção do (etno) desenvolvimento sustentável, p.1-388-416, 2018.

COMTEXTO- Estudo dos componentes Indígena-ECI para a Terra Indígena Comboios e Terra Indígena Tupiniquim e Guarani (ES), referente ao processo de licenciamento ambiental corretivo da Estrada de Ferro Vitória a Minas. Brasília Dezembro de 2012.

FUNAI/Fundação Nacional do Índio. Documento base. 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista. Comissão Nacional de política Indigenista-CNPI, Brasília, jun 2015. Disponível em:

<http://www.funai.gov.br/arquivos/conteúdos/ascom/2015/imag/.Acesso> em 20 fev.2017

FURTADO, Celso. Formação de capital e desenvolvimento econômico. Revista Brasileira de economia, Rio de Janeiro, v.6, n.3, p.7-45, jul.1952.ISSN1806-9134.Disponível em:<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2388/2541>

LIMA, S.; HOFFMANN, Maria (orgs.). Etnodesenvolvimento e Política públicas: Bases para uma Nova Política Indigenista. Contra Capa/RJ, 2002.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das letras, 1999.

SILVA, S.R. Etnodesenvolvimento: análise a partir de uma terra indígena tradicionalmente ocupada. Dissertação apresentada ao programa de pós - Graduação em Agronegócio (PPGA), Dourados /MS,2019.

SOARES, L.R. Etnodesenvolvimento e a inserção de populações indígenas em arranjos produtivos locais. Escola nacional de administração pública, Brasília -DF, junho/2018.

SOUZA, J.O.C. O sistema econômico nas sociedades indígenas Guarani pré coloniais. *Horizonte Antropológicos*, 8, 211-253, 2002.

VERDUM, Ricardo. Etnodesenvolvimento: nova/velha utopia do indigenismo. Tese de Doutorado. 200p. Pós-Graduação das Américas - CEPPAC. Unb. Brasília, 2006.

ATUAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NAS EQUIPES VOLANTES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Carolina Santos da Rosa¹⁴²
Breno da Silva Oliveira¹⁴³

Resumo: A discussão sobre a trajetória da PNAS na implementação e oferta de serviços assistenciais, em territórios rurais iniciou-se na V conferência de assistência social nas três esferas de governo. A Política de Assistência Social não é contributiva, ou seja, deve estar disponível para quem dela necessitar e em todos os territórios, neste trabalho problematiza-se o território rural, neste espaço, evidencia-se o trabalho do Assistente Social, que é um mediador de direitos e dentro de suas possibilidades de intervenção é um profissional fundamental para implementação da política de assistência social em territórios rurais, que usa de várias instrumentalidades, ações e estratégias para a garantia de direitos sociais. Conclui-se que essa discussão é pertinente, pois dá visibilidade para mais este campo profissional que a política de assistência social proporcionou por meio das equipes volantes, serviço este que possibilita os agentes públicos ofertarem a proteção social básica em áreas de difícil acesso.

Palavras-chave: Política de Assistência, Território Rural, Serviço Social.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema de estudo a problematização referente a oferta da Política Nacional de Assistência Social em territórios rurais, bem como a ênfase do profissional de Serviço Social nessa política e atuando nesse território. Trata-se de um tema relevante para a discussão dos serviços que são ofertados em territórios rurais pela PNAS e para o Serviço Social, campo esse, ainda pouco discutido, porém, que apresenta inúmeras possibilidades de intervenção.

A discussão referente à equidade dos serviços da seguridade social em âmbito rural e urbano, materializou-se na Constituição Federal, mais especificamente, assim após a implementação de diversas legislações que surgiram enquanto demanda popular. É crucial para o desenvolvimento da política a discussão do território pois é somente com essa compreensão que poderá ser desenvolvido ações públicas destinadas a atender a demanda específica de cada particularidade territorial. Nesse contexto, a atuação do Serviço Social em equipe

¹⁴² Assistente Social da Prefeitura Municipal de São Borja. Mestranda do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja/RS. Email: carolinesdr2.aluno@unipampa.edu.br

¹⁴³ Graduando em Serviço Social, pela Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja/RS. E-mail: brenooliveira.aluno@unipampa.edu.br

volante é desenvolvida visando ampliar e qualificar o acesso da população que vive em territórios de difícil acesso a acessar a rede socioassistencial de direitos.

A metodologia de desenvolvimento desse texto foi um levantamento bibliográfico e as informações foram analisadas a partir da abordagem qualitativa. Nessa perspectiva o artigo está estruturado em dois itens. No primeiro discute-se a Assistência Social e o atendimento em territórios rurais, refletindo sobre o surgimento e ampliação da política de Assistência Social. Já no segundo item a reflexão se desenvolve a partir do trabalho da atuação do Serviço Social em equipes volantes inseridas em territórios rurais.

ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ATENDIMENTO EM TERRITÓRIOS RURAIS

A política social, no atual cenário político e econômico, operacionaliza os direitos sociais. Cenário esse, movimentado por contradições, em que pode-se perceber que a banalização da vida humana, o desemprego, violência, bem como a violação dos direitos e exploração marcante da força de trabalho caracterizam a vida cotidiana no tempo presente. De acordo com PEREIRA (2008) a política social media a contradição entre capital e trabalho e também tem sido utilizada tanto por regimes políticos democráticos quanto ditatoriais. A autora também problematiza que a política social deve influir em uma realidade concreta que precisa ser transformada, ou seja, a política social é fundamentalmente um princípio para uma ação, por parte do Estado para com a sociedade, e nessa relação há uma contradição, pois é uma condensação de forças econômicas que operam dentro e fora do aparelho estatal tendo em vista a satisfação de interesse de classe contrários entre si, no contexto da política social.

Assume-se então, o apelo à valorização do indivíduo, dos direitos humanos e de um conjunto de questões socioculturais (SANTOS, 2012). Diante dessas questões que são vivenciadas pela sociedade, o Estado vem compensar todas essas violações com a Política Social. Vale ressaltar que, anteriormente à Constituição Federal de 1988, a Assistência Social não era vista como política pública universal e como um direito reconhecido constitucionalmente. Mudanças tiveram que permear na sociedade para que esse direito fosse reconhecido e garantido pelo Estado e não mais por entidades filantrópicas. Logo, a caridade pelos pobres passou a ser direito do cidadão.

Para proporcionar a concretização dos direitos sociais, em 1993 foi promulgada a Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS. Já em 15 de outubro de 2004, aprovou-se a PNAS. Com a PNAS, as políticas sociais puderam ser unificadas, permitindo avanço e aumento dos serviços de assistência social no país, referenciando as diferenças locais, efetivando assim a territorialização, com intuito de levar os serviços assistenciais a áreas de vulnerabilidade social. Por meio da PNAS deve-se:

[...] prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbanas e rurais; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p.27).

Uma vez que a Política de Assistência Social não é contributiva, ou seja, deve estar disponível para quem dela necessitar, tem o dever de promover os mínimos sociais aos sujeitos que não os detém, para que os mesmos tenham condições de manter sua subsistência. Para tanto, a assistência oferece programas, projetos e benefícios sociais que vão ao encontro das principais necessidades das pessoas que dela necessitam. Em 2005, criou-se, por meio da resolução nº 130 de 15 de julho, a NOB/SUAS, que enfatiza a gestão da política de assistência social. Dessa forma, o SUAS configura-se como um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por papel a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira (BRASIL, 2005).

O SUAS, portanto, organiza-se por meio da proteção social básica e especial, divididos nessa ordem os serviços em: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS). Além disso, há a oferta de benefícios assistenciais prestados a públicos específicos de forma integrada aos serviços, contribuindo para a superação de situações de vulnerabilidade. O SUAS também gerencia a vinculação de entidades e organizações de assistência social ao Sistema, mantendo atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS) e concedendo certificação a entidades beneficentes. De acordo com o Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020) a Proteção Social Básica desenvolve-se na perspectiva da prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de

potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. O público alvo é a população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos.

Outros serviços ofertados pela proteção social básica são os benefícios eventuais que podem ser solicitados em caso de: natalidade, morte, vulnerabilidade temporária, calamidade pública. Os serviços no CRAS devem ser planejados a partir de um diagnóstico realizado no território onde está situado, bem como das famílias que nele vivem (BRASIL, 2005). Para identificar as reais necessidades dos usuários em determinados territórios, o CRAS executa o PAIF – Programa de Atenção Integral à Família - que tem como finalidade a prevenção de situações de risco social, para proporcionar o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Para atender às áreas de difícil acesso, dentro da proteção social básica, somando com o CRAS, iniciou-se também as discussões referente aos territórios rurais, levando em consideração a equidade na cobertura dos serviços, em território urbano e rural.

Em 2009 foi a tipificação nacional de serviços assistenciais¹⁴⁴, em que descreveu sobre os atendimentos às famílias residentes em territórios de baixa densidade demográfica, com espalhamento ou dispersão populacional (áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, calhas de rios, assentamento dentre outros) pode ser realizada por meio do estabelecimento de equipes volantes ou mediante implantação de unidades de CRAS itinerantes (BRASIL, 2009).

Mais tarde foi regulamentado pela Portaria n° 303 de 8 de novembro de 2011, que estabelece o cofinanciamento dos serviços de proteção social básica e ações executadas por equipe volante do CRAS, por meio do piso básico variável. Para cada CRAS financiado, o município receberá o valor de R\$4.500.00, de acordo com esta portaria. O trabalho desenvolvido pela equipe volante acaba sendo um serviço mediador para demais políticas públicas, na medida que é realizada as buscas ativas nos diferentes territórios, a equipe técnica depara-se com as expressões da questão social, que possuem múltiplas faces e o encaminhamento para a rede intersetorial, acaba sendo um meio também de proporcionar equidade no atendimento. Por ser um serviço que está integrado ao CRAS, a equipe volante

¹⁴⁴ Resolução n° 109, de 11 de novembro de 2009. Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

surge para potencializar a proteção social básica e não substituir o CRAS em áreas onde deve ser implantado. Sendo assim, a equipe volante é um serviço de busca ativa, que se desloca até as comunidades para levar os serviços até os usuários que residem em áreas de difícil acesso. A equipe volante torna-se de suma importância para mediar serviços e fazer encaminhamentos para demais políticas públicas, ação que faz parte dos serviços prestados pelo PAIF. Tal trabalho em rede deve fortalecer a garantia de direitos sociais, bem como acompanhamentos de famílias e indivíduos.

A ATUAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL EM EQUIPE VOLANTE

A atuação do Assistente Social em equipes volantes se caracteriza em implementar a PNAS em territórios de difícil acesso, entre eles, o território rural. De acordo com CFESS (2011) é fundamental que os/as trabalhadores/as envolvidos/as na implementação do SUAS tenham clareza das funções e possibilidades da políticas sociais que integram a Seguridade Social, de modo a não atribuir à Assistência Social a intenção única e isolada de responder a todas as situações de exclusão, vulnerabilidade, desigualdade social. Para isso, a articulação é fundamental para operacionalização dos direitos sociais. Para isto, o trabalho acontece a partir do desenvolvimento de algumas ações.

Atendimentos individuais e coletivos “deve ser planejado a partir do conhecimento das necessidades e expectativas diferenciadas dos seus membros, em especial, de acordo com a forma como esse grupo se organiza: se a família é monoparental, extensa, entre outros.” (CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p.12)

Visita domiciliar, possibilita o profissional estar a par da realidade que família se encontra, bem como, por meio desta instrumentalidade, é vista outras demandas e acaba refletindo num todo no contexto familiar. Desse modo, de acordo com Garcia; Teixeira (2012, p.168)

A Visita Domiciliar é uma metodologia de trabalho de caráter educacional, assistencial e exploratório, realizada por profissionais que vão ao domicílio do paciente, usuário ou beneficiário de um serviço. No dizer de Amaro (2003), a Visita Domiciliar é uma prática profissional investigativa ou de atendimento, efetuada por profissionais junto ao indivíduo em seu próprio meio social ou familiar, os quais desenvolvem as técnicas de observação, de entrevista e de relato oral, ao passo que, para Kawamoto et al. (1995), trata-se de um conjunto de ações de saúde voltadas ao atendimento tanto educativo como assistencial.

Trabalho em rede facilita a garantia e viabilização de direitos sociais, desse modo “o trabalho em rede, reconhecido pelo SUAS como uma nova forma de gestão social, tem a perspectiva de redimensionar as intervenções específicas, ampliando o padrão de qualidade e a efetividade das ações desenvolvidas” (CARNEIRO; COSTA, 2011, s/p). Planejamento e execução das ações: O profissional de Serviço Social acaba auxiliando a equipe no planejamento das ações, devido a sua particularidade em olhar para cada território, pois as expressões da questão social, se manifestam de múltiplas formas. Assim o Assistente Social torna-se de suma importância para realização do planejamento, bem como, desenvolvendo suas instrumentalidades de acordo com cada situação. Ou seja, o planejamento no âmbito do Serviço Social remete-nos a pensar os limites e possibilidades tanto no plano teórico quanto em sua apreensão nos espaços sócio-ocupacionais” (SCHMITZ; SCHAPPO, 2017, P.1). Diagnóstico territorial: esta demanda está associada principalmente aos CRAS, devido a categoria de territorialidade, está é de suma importância para que o profissional, juntamente com a equipe do CRAS, consiga identificar as particularidades de cada território, bem como, as ações que serão desenvolvidas, de acordo com a expressão da questão social encontrada. O diagnóstico territorial é um trabalho interdisciplinar. Desse modo, “o diagnóstico socioterritorial é um instrumental de grande relevância para subsidiar e fundamentar ações estratégicas na política de assistência social, de forma preventiva e proativa, em cada esfera de governo e demais processos de planejamento e avaliação” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, s/a, s/p).

Acompanhamento familiar: o acompanhamento familiar no SUAS é um trabalho interdisciplinar e o olhar do Serviço Social é fundamental para encaminhamentos, bem como, planejamento de ações estratégicas para superação da situação de vulnerabilidade social. Trabalho em grupos: ação fundamental para entrosamento dos usuários bem como uma das ações do PAIF. É um lugar que possibilita a problematização de diversos assuntos. "O trabalho em grupo possibilita a transformação de questões, até então, entendidas como individuais, em vivências coletivas [...] Abrem espaços para a democratização de conhecimentos, proporcionando o intercâmbio de experiências". (PEQUENO; TRINDADE; NOVAES, 2018, p.4).

Nessa perspectiva é necessário compreender o indivíduo a partir da sua totalidade, assim sendo a realidade em que a equipe volante intervém, será interpretado a partir do movimento da totalidade ao qual está inserido. Segundo Kosik (1969, p.35) “Totalidade significa: realidade como um todo estruturado [...]” o que possibilita a compreensão a partir dos fatos postos pela realidade, nesse sentido a totalidade está diretamente ligada com os processos sociais que desenvolve-se na sociedade e que por conseguinte estão presentes na vida dos sujeitos, entre esses processos que desenvolve-se na realidade ligado diretamente a um conjunto de fatores, denominado de totalidade, a territorialização está diretamente ligada aos fatores postos pelo território. Ou seja, é fundamental compreender a totalidade do território para a qualificação da intervenção da equipe.

A equipe volante atua levando a territórios de difícil acesso os serviços de proteção social básica, visando o desenvolvimento das ações de forma contínua enquanto desloca-se pelo território. Então constitui-se enquanto uma estratégia para alcançar territórios e ofertar serviços permitindo o acesso da população ao direito socioassistencial qualificado e o atendimento e acompanhamento das famílias não sendo necessário o “encaminhar o usuário para o CRAS” (ALMEIDA, 2014, p.07).

Nesse sentido, a equipe volante atua deslocando-se para as comunidades, para realizar os atendimentos coletivos e individuais com a perspectiva de ampliar o acesso da política de Assistência Social e dos serviços da PAIF a população desses territórios distantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível observar que o trabalho desenvolvido pela equipe volante encontra muitas possibilidades de intervenção, contudo, o território rural ainda há incipiência de muitos serviços, como: transporte adequado, espaço físico adequado para realizar as atividades, políticas públicas de comunicação e internet, pois ainda muitas pessoas não têm acesso a linha de telefone, nem internet, entre outras.

O que reforça a necessidade de cada vez mais existir equipes volantes presentes em territórios de difícil acesso, entre eles o territorial rural, pois o profissional de serviço social irá intervir, mesmo com as limitações, para a implementação da política de assistência social nesses territórios.

Para proporcionar a proteção social às famílias no geral, o trabalho

intersetorial é fundamental, para prover aos usuários a garantia e inclusão em políticas públicas que os mesmos necessitam, só assim a proteção social básica conseguirá chegar na prevenção. O trabalho intersetorial, dessa forma, contribui-se para melhoria e agilidade das ações executadas e no atendimento às necessidades da população.

Nesse sentido, compreende-se que é crucial a oferta da política de assistência social nos territórios rurais, visando garantir a igualdade dos serviços entre áreas urbana e rural, por isso a importância de que as equipes volantes sejam compostas em sua totalidade, pois somente assim será possível prover de maneira adequada e qualificada os serviços socioassistenciais.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica de Assistência Social (Loas)**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em 16 de jan 2022.

BRASIL. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – 1. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. 72 p.

BRASIL. **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Brasília 2005. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Conso I idacao_Suas.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Conso%20I%20idacao_Suas.pdf). Acesso em 14 de jan. 2022.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília. Disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS 2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS%202004.pdf). Acesso em 16 de jan 2022.

BRASIL. **Portaria 303, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2011**. Diário Oficial da União, 2011. Disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/portarias/2011/port aria%20Equipe%20Volante.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/portarias/2011/port%20aria%20Equipe%20Volante.pdf). Acesso em: 10 de jan. 2022.

BRASIL. **Constituição Federal 1988.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 16 de jan 2022.

BRASIL. **NOB-RH/SUAS.** Brasília, 2011. Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf. Acesso em 16 de jan 2022.

CARNEIRO, Mauriceia Ligia Neves da Costa. COSTA, Teresa Cristina da. **A PERSPECTIVA DO TRABALHO EM REDE NOS CRAS DE TERESINA-PI: o olhar dos assistentes sociais.** V JOINPP, 2011. Disponível em <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada>. Acesso em 13 de jan. 2022.

GARCIA, Ionara Ferreira da Silva. TEIXEIRA, Carla Pacheco. **Visita domiciliar: um instrumento de intervenção.** In: *Sociedade Em Debate*, 15(1), 165-178., 2012. Disponível em <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/365>. Acesso em: 10 de jan. 2022.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

KOGA, D.; NAKANO, K. **Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras.** In: ABONG NAS CONFERÊNCIAS 2005 – Criança e Adolescente, Assistência Social, 2005, Brasília. Cadernos... Brasília: Abong, 2005. p. 68-74.

NASCIMENTO, Marília Noronha Costa do. **As Ações das Equipes Volantes dos Centros de Referência de Assistência Social No Rio Grande do Norte.** Natal, 2015. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo>. Acesso em: 5 de jan. 2022.

PEQUENO, Livia Figueiredo. TRINDADE, Vanessa Antonietta de Souza.

NOVAES, Priscilla Alves Moreira. **Serviço Social e o Trabalho com Grupos:**

Reflexões Preliminares sobre seus Impactos no Processo Saúde Doença dos Usuários do Grupo de Anticoagulação (TAP). Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Vitória, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22568>. Acesso em: 4 de jan. 2022.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas e questões.** São Paulo: Cortez, 2008.

SCHMITZ, Lindsey Oliva Fontana. SCHAPPO, Sirlândia. **PLANEJAMENTO E SERVIÇO SOCIAL: elementos para elaboração de projetos. II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais.** UFSC. Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/180174>. Acesso em: 10 de jan. 2022.

SANTOS. Sandro Pereira. **Avanços e Limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil.** IPEA, Rio de Janeiro/2013.

INFÂNCIAS, JUVENTUDES E CONSELHOS TUTELARES: UM OLHAR DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 EM NOVO HAMBURGO

Bárbara Birk de Mello¹⁴⁵
Norberto Kuhn Junior¹⁴⁶
Margarete Fagundes Nunes¹⁴⁷

Resumo: Levando em consideração a centralidade dos conselhos tutelares e o impacto imensurável da pandemia da COVID-19 nas infâncias e juventudes brasileiras, este estudo aborda os Conselhos Tutelares de Novo Hamburgo (RS) e seus trabalhos cotidianos em tempos da pandemia. O problema levantado é: como atuaram os Conselhos Tutelares de Novo Hamburgo frente o impacto da pandemia da COVID-19? Os objetivos são: discutir as concepções de infância, adolescência, infâncias e juventudes, examinar o Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente a municipalização do atendimento e analisar como os Conselhos Tutelares de Novo Hamburgo atuaram no primeiro ano da pandemia (2020). Além de uma revisão narrativa da literatura, utiliza-se de análise da observação participante realizada na sede dos Conselhos. Perceberam-se diversas dificuldades impostas pela pandemia, preocupações intensas com a situação das crianças e jovens neste período, principalmente relacionadas à escola e à falta de políticas públicas infantojuvenis. Por fim, destaca-se o extremo desgaste psicológico dos conselheiros tutelares.

Palavras-Chave: Conselho Tutelar. Novo Hamburgo. Pandemia.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, os estudos acerca das infâncias e juventudes vêm se expandido no campo das Políticas Públicas, Antropologia e outros. Seguindo essa corrente, buscamos abordar as infâncias e juventudes brasileiras com um olhar para uma das instituições centrais quando se trata desses sujeitos: o conselho tutelar.

Temos como tema do estudo os conselhos tutelares e seu cotidiano em tempos de pandemia da COVID-19, principalmente considerando o ano de 2020. A delimitação do tema se dá a partir da análise do Conselho Tutelar de Novo Hamburgo Região 1 e Conselho Tutelar de Novo Hamburgo Região 2. Ambos possuem sede conjunta no prédio Casa da Cidadania, no centro da cidade.

Novo Hamburgo (RS) foi escolhida para este estudo por ser a primeira cidade da região metropolitana de Porto Alegre a ter um conselho tutelar em 1992. Ademais, perceberam-se diversas dificuldades para a efetivação do que propõe o

¹⁴⁵ Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: barbarabmello@gmail.com

¹⁴⁶ Professor adjunto da Universidade Feevale, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: nkjunior@feevale.br

¹⁴⁷ Pesquisadora associada ao Banco de Imagens e Efeitos Visuais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: nunes.margarete@gmail.com

Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) dentro de Novo Hamburgo desde a década de 1990.

A escolha pelo período de análise do ano de 2020 se deu devido à magnitude da COVID-19 no Brasil e a importância de estudarmos seus impactos. O questionamento deste texto é: como atuaram os conselhos tutelares de Novo Hamburgo frente ao impacto da pandemia da COVID-19? Já os objetivos são discutir as concepções de infância, adolescência, infâncias e juventudes, examinar o Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente a municipalização do atendimento e analisar como os Conselhos Tutelares de Novo Hamburgo atuaram no primeiro ano da pandemia (2020).

Aqui, utilizamos de uma revisão narrativa da literatura e, baseados na etnografia, trazemos as observações participantes que ocorreu na sede dos Conselhos Tutelares de Novo Hamburgo em 2020, as quais levaram a diálogos com as nove conselheiras, com o conselheiro tutelar que atuam no local e com funcionários administrativos do espaço, como veremos a seguir.

INFÂNCIAS E JUVENTUDES: UMA BREVE REFLEXÃO

De início, visamos discutir sobre infância, adolescência, infância e juventude por entender que essas palavras trazem diferentes significados e sentidos para os estudos infantojuvenis. Enquanto duas têm forte vínculo ocidental e trazem a ideia de padronização dos sujeitos, as demais apontam para a pluralidade.

A concepção de infância e adolescência construída na Europa foi transportada para a América Latina desde o início da colonização a partir da imposição do modo de vida europeu. Conforme Müller (2007), a percepção da infância como uma fase diferente da vida adulta iniciou-se a partir do Estado, da Igreja e da família na Europa no século XVI, sendo que essa mudança foi encabeçada pelas famílias de elite. Foi na Europa do século XIX que foi firmada a concepção de que a criança precisa de cuidados diferenciados e que é responsabilidade da Igreja, família, Estado, acadêmicos e médicos (MÜLLER, 2007).

Mauad (2006), aponta que a adolescência foi descoberta no século XIX e “[...] demarcava-se pelo período compreendido entre 14 e 25 anos, tendo como sinônimos mais utilizados a mocidade e a juventude. Os atributos do adolescente eram o crescimento e a conquista da maturidade” (MAUAD, 2006, p. 140).

Ariès (1981) é um dos principais estudiosos quando se trata da construção da infância e adolescência no ocidente. Partindo da visão ocidental, a infância é aquela fase da vida em que a pessoa de 0 a 12 anos necessita de proteção integral e se dedica à educação e lazer, tendo todos os direitos garantidos. E o adolescente é aquele que, até os 18 anos, deve estudar e ter seu tempo de lazer. Porém, ambas as noções padronizam os sujeitos em uma visão monocultural ocidental que sabemos que não é realidade no Brasil.

Entendemos que não existe uma única concepção do que são crianças e jovens, mas sim, múltiplas: infâncias e juventudes. Estes termos questionam os caracteres universais e de historicidade com os quais o Brasil vem sendo constituído. Para Müller e Redin (2007):

[...] as infâncias estão situadas nos lugares que as diferentes sociedades reservam para elas: infâncias múltiplas, diversificadas, constituídas em diferentes culturas, contextos sociais, tempos e espaços de vida. Por isso, ao mesmo tempo em que a infância se apresenta como única, como um período de vida que não volta mais, a não ser na memória dos poetas, ela também se mostra múltipla, marcada pelas diferenças de direitos, de deveres, de acesso a privilégios, de faltas, de restrições. (MÜLLER; REDIN, 2007, p. 14).

Assim como pensar em infâncias, tratar de juventudes ainda é algo recente nos estudos brasileiros. Para Gil (2011):

A juventude encerra uma enorme diversidade de variáveis biológicas, psicológicas, sociais, culturais, políticas e ideológicas. Isso significa dizer que não existe “a juventude”, mas juventudes que expressam situações plurais, diversas e também desiguais na vivência da condição juvenil. (GIL, 2011, p. 26).

Trouxemos essa breve reflexão para podermos pensar no Estatuto da Criança e do Adolescente que foi formulado com grande influência ocidental e que traz em seu próprio nome “criança e adolescente” e, mais adiante, podermos refletir sobre a atuação dos Conselhos Tutelares de Novo Hamburgo.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E SUJEITOS DE DIREITOS

Na Constituição Brasileira de 1988, as crianças e jovens do país foram vistas como prioridade absoluta e como sujeitos de direitos em fase de desenvolvimento (BRASIL, 1988). A Carta Magna abriu espaço para a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), o qual firmou os direitos fundamentais e básicos das crianças e jovens como direto à saúde, educação, lazer, moradia, alimentação,

entre outros. Além disso, instituiu a municipalização do atendimento a partir da criação de conselhos tutelares e conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente (CMDCA's).

Os conselhos tutelares, assim como os CMDCA's, deveriam ser vistos como um espaço democrático em que a sociedade pudesse dialogar acerca de questões ligadas às infâncias e às juventudes. Esses conselhos deveriam promover a mobilização da comunidade para suas causas, apontar problemas de execução de atividades e garantir que os direitos das crianças e dos jovens fossem respeitados (KAMINSKI, 2001).

Aqui, dá-se especial atenção ao conselho tutelar. As atribuições do conselho tutelar podem ser agrupadas em sete categorias, de acordo com o art. 136, do ECA, de 1990, já com algumas alterações:

I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII; II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII; III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações. (BRASIL, 1990, p. 32).

A eleição para conselheiros tutelares possui voto facultativo e ocorre a cada quatro anos na mesma data em todo território brasileiro. São eleitos cinco conselheiros(as) por conselho. Cada cidade do Brasil deve possuir pelo menos um conselho tutelar. Os pré-requisitos para a candidatura mudam de local para local. Em Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul, cidade que aqui queremos explorar, é necessário comprovar trabalho com crianças e jovens na cidade por dois anos ou mais, ter ensino superior completo, ser aprovado em uma prova teórica sobre o ECA, entre outros pontos.

Como informa o art. 95, do ECA (BRASIL, 1990), cabe ao conselho tutelar, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário fiscalizar instituições de atendimento a crianças e jovens, bem como os programas delas. Os conselhos tutelares devem estabelecer interfaces entre saúde, assistência, educação, justiça e todas as outras áreas que abarcam as infâncias e as juventudes (NASCIMENTO et al., 2009).

Os conselhos, devido às suas características e ações, são permeados por intrigas e tensões. "Por vezes, se constitui como uma forma de disciplinar os corpos por condutas tidas como fora das normas, inclusive dos próprios conselheiros [...]"

(SCHEINVAR; LEMOS, NASCIMENTO, 2008, p. 160).

Tendo isso em mente, mas também atentando para a necessidade e a importância dos conselhos tutelares para as crianças, os jovens e suas famílias, voltamos o olhar para os conselhos de Novo Hamburgo e suas ações durante a pandemia da COVID-19 a partir do exercício etnográfico.

CONSELHOS TUTELARES E A PANDEMIA DA COVID-19: OLHARES DESDE NOVO HAMBURGO (RS)

Os conselhos tutelares são instituições que têm como principal função o encaminhamento de crianças, jovens e suas famílias para outras instituições da rede de cuidado infantojuvenil como casas de acolhimento, escolas, postos de saúde, centros de assistência social, etc. Conselheiros e conselheiras possuem o ECA como a base de seus trabalhos, mas não podem se guiar estritamente por ele, pois a lei é muito diferente da realidade, como destacado durante as observações dos participantes.

Aqui, logo de início destacamos essa diferença entre escrita e realidade, assim como as distâncias entre a infância e adolescência descritas no ECA e a realidade social onde muitas crianças e jovens não têm acesso aos direitos mínimos como moradia e alimentação de qualidade. Logo, nos lembramos da breve discussão sobre infâncias e juventudes e a importância de pensar o Brasil através da pluralidade, de olhar para as crianças e jovens a partir de uma outra lente que não apenas a ocidental.

Os Conselhos Tutelares de Novo Hamburgo da Região 1 e da Região 2 tiveram a última eleição facultativa em 2019 e foram eleitas nove conselheiras e um conselheiro pela comunidade. Quando os(as) atuais conselheiros(as) foram empossados, tiveram menos de dois meses de trabalho em condições não pandêmicas, pois, no final de fevereiro de 2020, os primeiros sinais da magnitude que a COVID-19 tomava chegavam ao Brasil. A partir do dia 17 de março de 2020, a página do Facebook do Conselho Tutelar começou a divulgar medidas para a prevenção contra o novo vírus e, nas primeiras semanas, os Conselhos atendem em regime de plantão com apenas um(a) conselheiro(a) atuando por dia, o que desgastou ao extremo os funcionários, conforme eles citaram durante os diálogos.

Depois desse período de cerca de dois meses, os Conselhos passaram a

seguir indicados de acordo com a cor da bandeira do município¹⁴⁸: quando era laranja, os atendimentos ocorriam com hora marcada ou se fosse extremamente necessário e as visitas às casas das famílias eram diminuídas. Deviam permanecer na sede quatro conselheiros tutelares (dois de cada Região) e quatro funcionários administrativos das 9 horas às 17 horas. Já em bandeira vermelha, as restrições eram ainda maiores: dois funcionários administrativos e dois conselheiros na sede durante o horário de atendimento. Independentemente da bandeira, à noite e de madrugada, um(a) conselheiro(a) ficava de plantão.

Durante o período em que a autora principal acompanhou a sede dos Conselhos Tutelares, a bandeira esteve laranja, mas, em alguns dias, havia mais conselheiros(as) no local do que o previamente estabelecido devido à altíssima demanda e à dificuldade que a maioria relatou de trabalhar de casa e não em suas salas, mesmo tendo um sistema on-line por meio do qual é possível acessar todos os atendimentos já realizados e os em andamento.

Os conselheiros trabalham, como dito antes, alguns dias de suas casas e outros na sede, sendo que a maioria prefere a última opção. Além de atuarem dentro da sede, são realizadas visitas às residências, para, por exemplo, analisar denúncias, acompanhar crianças e jovens que já são atendidos pelos Conselhos Tutelares e/ou para entregar notificações para que o(a) responsável pela criança ou jovem compareça determinado dia à sede.

Para as visitas, os(as) conselheiros(as) têm acesso a dois carros com motoristas da prefeitura. Às vezes, é necessário o acompanhamento da Guarda Municipal. A seguir, trecho de diário de campo sobre uma das saídas realizadas com Azaleia¹⁴⁹:

Quando Azaleia me convidou para sair com ela em visitas que ela faria a diversas famílias, eu fiquei muito animada, pois ainda não tinha tido essa experiência. Saímos no início da tarde e voltamos já no entardecer. Visitamos uma família em que a jovem de 14 anos não estava fazendo as atividades da escola; uma família em que os responsáveis haviam discutido algumas vezes e criaram um ambiente instável para as crianças; uma mãe

¹⁴⁸ O sistema de bandeiras esteve em vigor entre maio de 2020 e maio de 2021 no Rio Grande do Sul e foi intitulado Modelo de Distanciamento Controlado. As bandeiras eram das cores amarela, laranja, vermelha e preta. As cores representam o risco das regiões do Estado: baixo (amarela), médio (laranja), alto (vermelha) e altíssimo (preta).

¹⁴⁹ Respeitando as questões de ética em pesquisa, utilizam-se nomes de flores para os conselheiros tutelares e funcionária do setor administrativo dos conselhos tutelares de Novo Hamburgo, que tiveram trechos de seus diálogos com a autora transcritos. Os nomes são: Tulipa, Azaleia, Amor perfeito, Íris, Botão-de-ouro, Lírio, Copo-de-leite, Hibisco, Camélia, Girassol e Gérbera. aquela mãe, pois a situação era muito complicada, mas ela não tinha o que fazer. (DIÁRIO DE CAMPO, 2020).

com 23 anos e diversos filhos em situação de vulnerabilidade; uma mãe que recebeu uma notificação para ir ao conselho e, por fim, uma família em que uma mãe quer reaver a guarda do seu filho que está em uma casa de acolhimento. A última visita foi a mais impactante para mim, devido à situação em que aquela família vivia, em casas com um cômodo de 4x4 metros feitas com tábuas de madeiras sem condições de higiene e em um contexto totalmente diferente do meu. Azaleia me disse no carro que não poderia trazer o filho de volta para

Os(as) conselheiros(as) da Região 1 e Região 2 possuem grupos no WhatsApp em conjunto e, para cada Região, nos quais o contato é intenso. Algo que ficou muito claro ao longo das conversas com os conselheiros e da observação do cotidiano é que, em casos considerados mais graves, dificilmente um(a) conselheiro(a) decide como prosseguir sozinho. Ou seja, os conselheiros sempre estão colegiando questões, seja de forma virtual ou presencialmente.

Todos(as) conselheiros(as) apontam relações boas entre si e com o setor administrativo, que consideram “essencial para o funcionamento do Conselho Tutelar” (TULIPA, 2020). Como em qualquer outro ambiente de trabalho, há pessoas que têm mais afinidades com umas do que com outras, mas a ajuda dentro das Regiões é intensa. Azaleia (2020) já disse com orgulho diversas vezes: “meu grupo é *top!*”.

Sobre mudanças nos tipos de atendimento desde a chegada do vírus, segundo a assistente social que atua nos Conselhos, os casos de violência sexual estão aumentando durante a pandemia. Além dela, os(as) demais conselheiros(as) apontam na mesma direção: “o que tem crescido são os casos mais graves: abuso sexual, abandono de incapaz e agressão”. (LÍRIO, 2020). Porém, ainda não é possível fazer uma análise quantitativa, pois o banco de dados que o Sistema do Conselho Tutelar gera ainda não está sendo preenchido de forma totalmente correta pelos conselheiros.

Um dos aumentos que se pôde visualizar com clareza em 2020 foi o de crianças e jovens, principalmente de até 18 anos, que não acessaram as atividades escolares. As escolas do município, desde março de 2020, começaram a se organizar de novas formas: algumas enviavam materiais para os alunos de maneira on-line, outras tinham videoaulas, outras tinham material físico para os alunos retirarem algumas vezes no mês. A realidade de ensino remoto variou muito de escola para escola e, principalmente, a falta de acesso à internet e à aparelhos como computadores e celulares criou diversas barreiras no ensino.

Quando os alunos estão com pouca frequência nas escolas, os Conselhos Tutelares são notificados para entrar em contato com os pais e/ou responsáveis. Cada conselheiro(a) tem uma lista de escolas pelas quais é responsável. Segundo os conselheiros, as ligações e conversas acerca da participação em aula, principalmente de jovens, já ocorriam antes, mas, em 2020, aumentaram exponencialmente.

Em um dos dias de exercício etnográfico, a pesquisadora acompanhou Íris enquanto ela fazia ligações devido às situações escolares. Com o telefone na mão e com uma lista de mais de 50 famílias, ela trabalhava incansavelmente explicando a necessidade de os filhos acompanharem as atividades. Às vezes, a conselheira fazia uma breve pausa entre os atendimentos e falava: “bem complicado, este ano está muito atípico. Ninguém sabe o que fazer...” Pouco depois de dizer isso, ela suspirou e comentou entristecida: “as coisas estão ficando muito ao deus-dará” (ÍRIS, 2020).

Além das dificuldades em relação ao ensino remoto, algumas conselheiras citam o problema de a escola não funcionar presencialmente, pois, nesses espaços, os professores, muitas vezes, conseguem identificar violências físicas e psicológicas sofridas por crianças e jovens. Além disso, há toda a questão ligada à alimentação dos alunos e alunas.

A seguir, trazemos algumas das falas de conselheiras sobre o cotidiano de trabalho: “no auge da pandemia, a situação está bem *punk*. Eu me sinto intoxicada e aumentaram muito os números de reuniões on-line e conversas no Whats”. (BOTÃO DE-OURO, 2020). Já Girassol (2020) aponta que “agora na pandemia, o contato com as famílias tem que ser maior ainda, mas também tem que se evitar ao máximo a visita domiciliar”.

O trabalho de conselheiros(as) tutelares de Novo Hamburgo sempre foi intenso e eles(as) “estão sempre apagando o fogo”, quando, na realidade, deveriam ter tempo e espaço para também pensar em políticas públicas para crianças e jovens e atuar em atividades de prevenção.

Segundo os conselheiros, o que se percebeu cada vez mais durante a pandemia foi a fragilidade da rede de cuidado infantojuvenil. Sobre isso destaca-se a frase de Hibisco (2020), que traduz o sentimento de boa parte dos conselheiros: “A rede é muito, muito, muito deficiente”. Já Gérbera (2020), destacou que “não é muito fácil”. Botão-de-ouro (2020), pontuou: “Me parece que não há uma relação boa entre

instituições da rede”.

E a rede precisa ser eficiente para que os(as) conselheiros(as) consigam encaminhar as crianças, jovens e famílias para espaços que ajudem a ter seus direitos garantidos. Se isso não ocorrer, essas pessoas voltam a ser atendidas no Conselho Tutelar e os “ciclos” dentro das famílias seguem, como citam conselheiros e conselheiras. Um exemplo desses “ciclos” foi dado por uma conselheira quando falou que atende muitos casos em que a avó foi violentada sexualmente, a mãe foi também e, agora, ela está atendendo a filha pela mesma situação. Se a conselheira não conseguir dar o suporte necessário para essa criança e sua família, é provável que a história volte a se repetir no futuro.

Os conselhos estão na “ponta do atendimento” e têm como principal função a proteção dos direitos de crianças e de jovens até 18 anos. Mas, se os Conselhos encaminham esses sujeitos para instituições da rede de cuidado e estas não conseguem garantir os direitos infantojuvenis, os sujeitos voltam para os Conselhos e assim segue o “ciclo”. Como quebrar o “ciclo”? Com uma rede de cuidado fortalecida por meio de políticas públicas infantojuvenis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aqui, buscamos abordar as noções de infâncias e juventudes e discutir mais sobre o ECA para podermos entender o contexto em que se inserem os Conselhos de Novo Hamburgo. Os dois Conselhos tiveram grandes mudanças em seu cotidiano frente ao impacto da pandemia. Em 2020, eles atuaram com diversos protocolos muito mais restritos que os dos anos seguintes, principalmente nos primeiros meses de 2020, nos quais não era possível que a autora entrasse presencialmente no espaço devido ao alto risco de contágio pelo vírus.

Os impactos neste período foram: menos conselheiros e funcionários administrativos por dia na sede, menos atendimentos presenciais, menos visitas às famílias e um profundo desgaste mental dos(as) conselheiros(as). Ainda: os atendimentos continuam tão intensos quanto antes, às vezes, até mais intensos, como no que diz respeito aos jovens que não estavam realizando as atividades escolares. Também, não podemos deixar de citar a preocupação dos conselheiros com crianças e jovens há muito tempo apenas dentro de suas casas.

Em um período pandêmico tão intenso quanto 2020, foi necessária uma maior

atenção para alguns pontos centrais como o direito à educação na pandemia, sem colocar em risco a vida dos professores, dos demais funcionários da escola e dos alunos, o combate à violência; a necessidade de uma rede de cuidado infantojuvenil mais bem estruturada; e políticas públicas mais eficazes, eficientes e efetivas, principalmente políticas de prevenção com jovens. É preciso prevenir que os direitos sejam violados, não só atuar quando já foram, como ocorre hoje. E, como as conselheiras destacam, é preciso de políticas públicas e da rede para quebrar os “ciclos”.

REFERÊNCIAS

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: LTC, 1981.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 nov. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 25 abr. 2021.

BRASIL. Lei No 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069Compilado.htm. Acesso em 8 abr. 2021.

GIL, Carmem Zeli de Vargas. Jovens e juventudes: consensos e desafios. **Revista Educação UFSM**, Santa Maria, v. 36, n. 1, p. 25-42, jan./abr. 2011. Disponível em <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/2909/1647>. Acesso em 15 dez. 2021.

KAMINSKI, André Karst. Conselho tutelar: dez anos de uma experiência na defesa dos direitos das crianças e adolescentes. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 15, 2001.

MAUAD, Ana Maria. A vida das crianças de elite durante o império. In: PRIORE,

Mary Del (org.). **História das Crianças no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2006.

MÜLLER, Verônica Regina. **Histórias de crianças e infâncias: registros, narrativas e vida privada**. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

MÜLLER, Fernanda; REDIN, Marita Martins. Sobre as crianças, a infância e as práticas escolares. In: REDIN, Euclides; MÜLLER, Fernanda; REDIN, Marita Martins (Orgs.). **Infâncias: cidades e escolas amigas das crianças**. Porto Alegre: Mediação, 2007.

NASCIMENTO, Alexandre Ferreira. et al. Conselhos tutelares. In: ASSIS, S.G., et al. (orgs.). **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009.

SCHEINVAR, Estela; LEMOS, Flávia Cristina Silveira; NASCIMENTO, Maria Lívia. Arquivos da dissidência: os corpos fugidios de crianças e jovens. **Psicol. da Ed.**, São Paulo, 26, p. 159-172, jan. 2008. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/psie/n26/v26a09.pdf>. Acesso em 2 mai. 2021.

NA CORRIDA PELO DESENVOLVIMENTO TODOS PARTEM DO MESMO PONTO? REALIDADE SOCIAL DOS MUNICÍPIOS DE FRONTEIRA

Glênio Borges Quintana¹⁵⁰

RESUMO

Considerando as dificuldades enfrentadas pela população fronteiriça, e levando em conta o desenvolvimento de políticas públicas federais para região, o trabalho se propõe a responder: os municípios de fronteira necessitam de mais atenção do poder federal ou estão em situação de igualdade com os grandes centros do Brasil? O estudo é realizado utilizando o método de abordagem dedutivo e de procedimento bibliográfico. Portanto, o artigo divide-se nos seguintes momentos: primeiramente aborda-se a historicidade da legislação referente a fronteira, os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento dessa região, e como a visão sobre a faixa de fronteira se modificou ao passar do tempo. Em um segundo momento é demonstrada uma coleta de dados sobre o índice de vulnerabilidade social da faixa de fronteira, comparando seus resultados em um espaço de 10 anos. Conclui-se que os municípios de fronteira receberam um tratamento de localidades voltadas para defesa do território nacional e isso causou um atraso no desenvolvimento social e humano nesta região, dessa forma o Poder Federal tem o dever de investir em políticas públicas específicas de cada localidade para compensar esse atraso, assim, a difícil situação que se encontra a população residente na faixa de fronteira em comparação com os outros municípios do país pode ser mais atenuada.

Palavras-chave: Faixa de fronteira; Índice de Vulnerabilidade Social; Municípios de fronteira.

1 Introdução

O Brasil possui uma fronteira que vai desde o Estado do Amapá até o Estado do Rio Grande do Sul, percorrendo 11 (onze) estados e 588 (municípios), assim como todo município brasileiro os localizados nesta região possuem suas características e dificuldades próprias, necessitando de atenção dos órgãos do Governo Federal. Entretanto, os fatores que culminaram em baixos índices de desenvolvimento socioeconômico na região fronteiriça estão relacionados exatamente na forma como o Poder Federal atuou nesta área com o passar das décadas.

Assim, após demonstração histórica de programas criados para o desenvolvimento da faixa de fronteira e de dados coletados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, busca-se responder a seguinte questão: os

¹⁵⁰ Mestre em Direito pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) com bolsa CNPq. Graduado em Direito pela Universidade da Região da Campanha (URCAMP). Integrante Grupo de Pesquisa Gestão Local e Políticas Públicas vinculado ao programa de Pós Graduação em Direito da UNISC. <https://orcid.org/0000-0002-2206-5767>. E-mail: glenioquintana@hotmail.com

municípios de fronteira necessitam de mais atenção do poder federal ou estão em situação de igualdade com os grandes centros do Brasil?

O estudo é elaborado utilizando o método de abordagem dedutivo, tendo em vista que se parte de uma ideia geral, isto é, o tratamento que a faixa de fronteira recebeu ao longo dos anos, para uma análise mais específica, onde analisa-se dados exclusivos de cada arco de fronteira. O método de procedimento utilizado é o bibliográfico, com consultas a doutrinas, sítios oficiais e diplomas legais.

Logo, com o objetivo de responder o problema de pesquisa apontado, o artigo divide-se da seguinte forma: primeiramente o trabalho aborda a faixa de fronteira; a primeira legislação referente a ela e sua evolução; os órgãos responsáveis por sua manutenção e programas criados na tentativa de desenvolvimentos desta área; em um segundo momento é exposto o Índice de Vulnerabilidade Social de cada Arco de Fronteira e o comparativo em números do ano de 2000 ao ano de 2010.

2 A historicidade da faixa de fronteira

Desde quando iniciou a delimitação territorial brasileira, no século XIX até fins dos anos 1990, as fronteiras se concentraram principalmente em políticas de segurança nacional. Merecendo destaque a primeira legislação a tratar desta questão, a Lei no 601, de 1890, que considerava a fronteira como uma área de segurança nacional e estabeleceu uma faixa de dez léguas ao longo de todo país. Seguindo essa diretriz que, em 1927, o governo criou o Conselho de Defesa Nacional (CDN) para tratar dos assuntos referentes à fronteira¹⁵¹, todavia, o órgão foi substituído na Constituição de 1934, pelo Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN)¹⁵². Vale ressaltar que, gradualmente, desde a criação do CDN e do CSSN, a faixa de fronteira foi se alargando, se anteriormente era de aproximadamente 66 km, em 1934 passou a ser de 100 km¹⁵³ (ANDRADE; LIMA, 2018).

¹⁵¹ Órgão composto por convidados da Presidência da República. Porém a responsabilidade de comunicações e arquivo era do Estado-Maior do Exército.

¹⁵² O CSSN era composto majoritariamente por militares, e o Estado-Maior do Exército continuava responsável pelos trâmites burocráticos (SCHERMA, 2015).

¹⁵³ Conforme artigo 166 da Constituição Federal de 1934: "Dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional, estabelecendo este o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração" (BRASIL, 1934).

Contudo, no ano de 1937, o CSSN foi substituído pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN), seguindo a mesma estrutura anterior, adicionando apenas a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras. Deste modo, é possível afirmar que a faixa de fronteira passou a ser cada vez mais compreendida como área de segurança nacional, sujeita sempre ao controle do Estado. Porém, a maior dificuldade desse tipo de abordagem recaí sobre as limitações de participação de estrangeiros, impedindo assim a atuação conjunta e qualquer integração nessas áreas (SCHERMA, 2015; FURTADO, 2013).

As mudanças no trato das políticas com relação à faixa de fronteira são resultado da modificação na postura diplomática brasileira com os países da América do Sul. Na medida em que a percepção de ameaça ligada aos países vizinhos foi reduzida, o Brasil pôde buscar novas formas de lidar com suas fronteiras. A primeira mudança nessa direção teve origem justamente na aproximação do governo brasileiro com o governo argentino, afetando o Arco Sul da faixa de fronteira. Em 1979, solucionado o contencioso Itaipu-Corpus, referente à construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, Argentina e Brasil foram gradualmente estruturando uma base para a integração regional no Cone Sul (ANDRADE; LIMA, 2018).

Também em 1979, no que concerne ao Arco Norte, a preocupação com segurança e proteção ao meio ambiente na região da Amazônia, que paulatinamente surgia como um tema da agenda global, levou Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Suriname e Venezuela a assinarem o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Os países que assinaram o tratado asseguraram o direito sobre os recursos naturais presentes na Amazônia, em um contexto de ascensão da agenda global de meio ambiente. Esse acordo surge como um meio de os países da região amazônica darem uma resposta aos discursos de internacionalização da Amazônia, reforçando a soberania antes de proposições de iniciativas de cooperação (MIYAMOTO, 2009; SANTOS, 2014).

Posteriormente, no ano de 1992, o tema retorna à agenda da política externa brasileira na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92) e a Iniciativa Amazônica. Com a Rio-92, o Brasil conseguiu dirimir ameaças internacionais que assolavam a região (HIRST, PINHEIRO, 1995; CERVO, 2002;). Estas ações resultaram na transformação do TCA na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), no ano de

1998, garantindo uma personalidade jurídica internacional e novas ferramentas para implementar as propostas do tratado.

A postura do Brasil foi gradualmente sendo alterada em virtude das novas condições da política externa e da integração regional, resultando em um novo foco, com ênfase no desenvolvimento regional. Por exemplo, o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF), de 1999, foi um grande marco de uma nova leitura de políticas para a região de fronteira, pois foi pioneiro em ser um programa cuja principal vertente não era militar e abrangia toda a faixa de fronteira (SCHERMA, 2015).

Porém, mesmo com seu ineditismo, o programa sofreu diversas dificuldades que o impediram de atingir seu objetivo central de forma plena. Muito embora pudesse ser considerado um marco nas concepções de políticas de fronteiras do governo brasileiro, ele ainda apresentava fragilidades como: a não diferenciação entre sub-regiões de fronteira, o seu funcionamento apenas sob demanda de parlamentares, a ausência de mecanismos de participação formal da sociedade e as dificuldades técnicas nos municípios executores. (SCHERMA, 2015).

Através de estudos feitos pelo Ministério da Integração Nacional, entre 2003 e 2005, o programa é reorganizado e renomeado como Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). O motivo da reorganização foi para centralizar e reestruturar as ações para a região fronteira do país, através de bases de uma política integrada de desenvolvimento (Brasil, 2009). No entanto, com o fim do programa em 2010, foi criada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), um fórum interinstitucional e multidisciplinar para aprimorar a elaboração de políticas públicas para a região¹⁵⁴.

A CDIF é a continuação das políticas de desenvolvimento regional que começaram no PDFF, mas também representa o encerramento do PDFF como programa. A CDIF procura se consolidar como instituição central da formulação e coordenação das políticas para a Faixa de Fronteira. Mesmo com algumas adaptações, a criação da CDIF vai ao encontro da agenda de fortalecimento institucional proposta em 2005. Porém, no lugar de fóruns e planos de desenvolvimento sub-regionais, optaram por núcleos e planos estaduais. Dessa forma, a Comissão é formada por representantes de vinte ministérios ou órgãos do

¹⁵⁴ “Seu surgimento, contudo, tem início em 2007 com a criação do Comitê de Articulação Federativa – CAF, no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais” (SCHERMA, 2015 p. 200).

governo e oito representantes de entidades civis. A instalação da CDIF foi acontecer somente em março de 2011, após várias reuniões preparatórias (NEVES, SILVA E MONTEIRO, 2016).

Como previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 20, § 2º, a faixa de fronteira¹⁵⁵ é definida como um espaço territorial de 150 km (BRASIL, 1988) que avança dentro do território nacional¹⁵⁶, e essa quilometragem é contada a partir da linha divisória do Brasil com o país que ele faz divisa. Um município que está localizado dentro dos 150 km situa-se, então, dentro da faixa de fronteira e, assim, é considerado como um município fronteiriço.

Toda extensão da faixa fronteiriça brasileira é formada por 15.719 quilômetros, e vai do estado do Amapá até o estado do Rio Grande do Sul, percorrendo 11 estados e 588 municípios. Também é indispensável ressaltar a importância da manutenção adequada da faixa já que o Brasil faz fronteira praticamente com todos os países da América do Sul, - somente o Chile e o Equador não fazem fronteira - mostrando a posição privilegiada que o Brasil possui no continente sul americano.

Em face disto, existe uma divisão para a região da faixa de fronteira no Brasil estabelecida em 3 Arcos (BRASIL, 2005): o Sul, que se refere ao estado do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná¹⁵⁷; o Central que é referente aos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul¹⁵⁸, e o Norte dos estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas e Acre¹⁵⁹.

Algo recorrente em quase todos os estados brasileiros¹⁶⁰ é terem as suas regiões de fronteira como áreas com índices menores de desenvolvimento humano e social do estado (PEIXOTO, 2017). Tendo os índices de IDH mais baixos em comparação com o resto do país, a zona de fronteira consiste em uma região deprimida economicamente, devido a uma desigualdade de renda significativa e

¹⁵⁵ “O radical da palavra *fronteira* deriva do latim *frons* ou *frontis*, - frente, cabeça frontaria, indicava o terreno que se situava ‘in frente’, ou seja, na frente, nas margens” (BÜHRING, 2016, p. 82).

¹⁵⁶ A Constituição de 1988 avaliou essa medida e manteve essa quilometragem dando prioridade a defesa territorial, e a lei 6.634 de 1979 permanece como a referência jurídica que dispõe sobre a Faixa de Fronteira.

¹⁵⁷ O Arco Sul abriga 418 municípios, sendo assim o Arco que mais possui municípios na faixa de fronteira.

¹⁵⁸ O Arco Central possui 99 municípios na sua faixa de fronteira.

¹⁵⁹ O Arco Norte tem um total de 71 municípios em sua faixa de fronteira, mesmo possuindo a maior fronteira terrestre com 9.925 km de extensão.

¹⁶⁰ Somente o estado de Santa Catarina não possui a região de fronteira como a menos desenvolvida, tendo a região Planalto Norte com os menores índices do estado (PEIXOTO, 2017).

agravada por fatores como: as distâncias dos grandes centros e o fluxo constante de migração transfronteiriça (BÜHRING 2016).

Perante isso, o próximo capítulo tem o propósito de demonstrar a situação de vulnerabilidade que vivem os moradores residentes nos municípios de fronteira, assim como a discrepância de realidades existentes dentro da própria faixa de fronteira.

3 O axioma de vulnerabilidade dos municípios fronteiriços

Posto isso, é importante trazer à tona os dados de vulnerabilidade social dessa região por meio dos dados do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), sendo possível demonstrar a suscetibilidade das áreas de fronteira em apresentar maior vulnerabilidade que as outras regiões do país – por conta de todos os fatores já apresentados até aqui e pelos que serão abordados.

O Índice de Vulnerabilidade Social, em suas três dimensões, tem o objetivo de mensurar a desigualdade social brasileira utilizando-se de indicadores extraídos de questionários dos Censos de 2000 e de 2010. Os dados que compõem o IVS são originários de uma seleção de dezesseis indicadores do bloco de vulnerabilidade do *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil*¹⁶¹, e seu valor final resulta da média aritmética das três dimensões que o compõem, as quais são: IVS renda e trabalho (IVS-RT), IVS capital humano (IVS-CH) e IVS infraestrutura urbana (IVS-IU).

Todavia, antes de começar a apresentar os dados referentes à região de fronteira, é necessário esclarecer que o IVS não se confunde com o IDH; além de sua sistemática diferente, seus valores são contados de forma inversa. O aumento nos números do IDH demonstra o avanço de uma sociedade; o aumento nos números de IVS demonstram o contrário: quanto maior o valor ou quanto mais próximo ele estiver de 1, maior é a vulnerabilidade social do território analisado (IPEA, 2015).

Dito isso, para reconhecer os aspectos da vulnerabilidade social da fronteira brasileira foi necessário analisar os dados do IVS nas suas três dimensões em valores agregados nos três arcos de fronteira. Dessa forma, usando um comparativo dos dados do ano de 2000 com os dados do ano de 2010, é possível notar que, de

¹⁶¹ O site do ADH é uma plataforma *online* onde pode ser encontrado mais de duzentos indicadores associados à temática do desenvolvimento humano. Disponível em: www.atlasbrasil.org.br.

modo geral, os resultados demonstram avanços na redução da vulnerabilidade social, mas somente na comparação da região fronteira com ela mesma essa redução se mostrou pouco significativa quando comparada com o restante do território nacional.

A redução do IVS se deu nos três arcos de fronteira durante o período analisado, com comportamentos diferentes em cada arco. O valor mais baixo de IVS em 2010 foi apresentado pelo Arco Sul, 0,237 – justamente o arco de fronteira que possui o maior número de municípios –; em seguida vem o Arco Central, que manifestou IVS de 0,320; e, por fim, o Arco Norte apresentou o valor de 0,505. Por conseguinte, em termos percentuais, os valores de IVS apresentaram uma redução nos arcos: de 23% no caso do Arco Norte, e de 33% no caso dos arcos Central e Sul. Apesar de comprovada a importante diminuição nos valores em 2010 na comparação com o ano de 2000, nenhum dos três arcos encontra-se na posição de muito baixa vulnerabilidade social (IPEA, 2015).

Nota-se que a redução do IVS de 23% no Arco Norte entre o ano de 2000 e o ano de 2010 não foi suficiente para tirá-lo da situação de muito alta vulnerabilidade, sendo também o único que não avançou a sua situação. Os arcos Central e Sul retrataram o mesmo comportamento, reduzindo seu percentual em 33%. Esse valor bastou para que os arcos alterassem seu *status* de vulnerabilidade social, com o Arco Central saindo da alta vulnerabilidade social em 2000 e passando para média vulnerabilidade social, e o Arco Sul passando da média vulnerabilidade social para a baixa em igual período (IPEA, 2015).

Com isso, fica evidente que a realidade dos municípios do Arco Norte é demasiadamente diferente da realidade vivida pelos municípios do Arco Sul, pois esses números marcam as desigualdades regionais que o país mantém. Dessa maneira, resta demonstrado que as disparidades no axioma de cada local deve ser levada em conta para a criação de suas políticas públicas; regiões tão discrepantes não podem responder as demandas de suas populações de forma positiva com uma política pública exatamente igual para toda faixa de fronteira, ou seja, com maior autonomia para que os municípios fronteiriços criem suas políticas públicas.

Num país de enormes dimensões como é o nosso, onde as diversidades regionais são numerosas e gritantes, nem o Estado federal, nem mesmo os Estados federados podem atender corretamente aos reclamos regionais da maneira unitária como o fazem. (SANTOS, 2014a, p. 147).

Em virtude de a realidade vivida pelos municípios de fronteira ser desconhecida muitas vezes pelo resto do país, somente eles têm a experiência do que é a vida cotidiana nas comunidades locais e ideias mais contundentes para chegar à resolução de seus problemas. Nessa linha, é possível notar que muitos problemas enfrentados pelos municípios de fronteira já seriam sanados se houvesse uma comunicação mais aberta entre os entes federados e o governo local¹⁶².

Considerações finais

Os municípios de fronteira por muitas décadas foram pensados única e exclusivamente como localidade em uma região de defesa do território nacional, passando décadas sendo responsabilidade de órgãos do Exército Brasileiro. Isso acarretou em um atraso histórico para os municípios de fronteira, vez que o desenvolvimento social e humano deles nunca foi prioridade para o Governo Federal.

Todavia esse pensamento foi se modificando ao decorrer do tempo e o vizinho do outro lado da fronteira foi deixando de ter a imagem de ameaça iminente. Com isso, foi percebido o potencial de troca de cultura, comércio e capital humano que essa região possui, mesmo assim, a faixa de fronteira ainda possui os piores índices de IDH em 10 (dez) dos 11 (onze) estados fronteiriços brasileiros, sendo a única exceção o estado de Santa Catarina. Além disso, no que se refere aos Arcos de Fronteira, o Arco Sul é o único que passou do índice médio de vulnerabilidade social para o baixo no período de 2000 à 2010, tendo o Arco central mudado do índice alto para o índice médio e o Arco Norte foi o único que não mudou sua colocação, permanecendo na situação de muito alta vulnerabilidade social nas duas coletas de dados.

Isso demonstra que mesmo a faixa de fronteira sendo uma em todo país – com 150 km a contar a linha divisória de fronteira para dentro do território nacional – a realidade vivenciada pelos moradores de cada município possui suas peculiaridades. Toda realidade dos municípios fronteiriços deve ser estudada

¹⁶² Por uma inexistência de mobilização com atenção focada na situação da Faixa de Fronteira, foi deixado de lado o potencial de desenvolvimento dessa região, fazendo com que acontecesse um relativo abandono nas políticas públicas nacionais nesta área.

levando em conta as características próprias de cada localidade, o intercâmbio de culturas entre povos de diversos países com os povos brasileiros diferencia o tipo de tratamento que eles devem receber do Estado, mesmo os fatores culturais não sendo os pontos centrais para análise correta do axioma dessas localidades. Para haver uma relação de cooperação entre municípios na fronteira com resultados satisfatórios para ambos os lados, deve-se observar, além dos aspectos culturais, fatos mais preponderantes como o nível de desenvolvimento econômico, o tamanho da população, a diversidade interna de cada sociedade, o grau de desigualdade entre os diferentes segmentos sociais, o poder político entre as classes sociais e entre os diferentes Estados que compõem o Arco.

Deste modo, respondendo ao problema de pesquisa proposto: os municípios de fronteira possuem a necessidade de maior atenção do Poder Federal em virtude do atraso histórico que sofreram no seu desenvolvimento, transformando a região de fronteira em um local deprimido social e economicamente. O trabalho do Poder Federal não é criar uma política pública engessada para faixa de fronteira como um todo, mas sim a distribuição de recursos oriundos de órgãos como o Ministério do Desenvolvimento Regional para cada município fronteiro planejar, enviar plano de trabalho para o ministério, e após aprovação aplicar políticas ao encontro de sua realidade específica.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Israel de Oliveira; LIMA, Raphael Camargo. Segurança e defesa nacional nas fronteiras brasileiras. In: PÊGO, Bolívar; [et.al]. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. v. 1. Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira/Ministério da Integração Nacional**, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_docman&view=document&layout=default&alias=697-proposta-reestruturacao-do-programa-desenvolvimento-da-faixa-fronteira-7&category_slug=mercosul-162&Itemid=965. Acesso em: 28 mar. 2020.

BÜHRING, **Marcia Andreia. Mobilidade, fronteiras & direito à saúde**. Livraria do Advogado Editora. Porto Alegre, 2016.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. p. 5-35. In: **Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília**, v. 45, n. 1, jan./jun. 2002. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/22668>. Acesso em: 14 mar. 2022.

FURTADO, Renata. **Descobrimo a faixa de fronteira: a trajetória das elites organizacionais do executivo federal as estratégias, as negociações e o embate na constituinte**. Curitiba, Paraná: Ed. CRV, 2013.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa no Brasil em dois tempos. p. 5-23. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 38, n. 1, Brasília, 1995. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2431522/mod_resource/content/1/A%20pol%C3%ADtica%20externa%20do%20Brasil%20em%20dois%20tempos.pdf. Acesso em: 2 mar. 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros. Brasília: Ipea, 2015.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a fronteira norte: política e estratégia. p. 75-103. In: **Estudios Avanzados**. n. 12, Santiago do Chile, 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/120>>. Acesso em: 2 mar. 2022.

NEVES, Alex Jorge das; SILVA, José Camilo da; MONTEIRO, Lício. Caetanodo Rego. **Mapeamento das políticas públicas federais nas fronteiras: interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras**. Ministério da Justiça, Brasília, 2016.

PEIXOTO, Alexandre Bastos. Fronteira e integração regional, p.47-56. In: PÊGO, Bolívar; [et.al]. **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública**. v. 2. Brasília: Ipea - MI, 2017.

SANTOS, Leandro Fernandes. Sampaio. A Amazônia como instrumento da Política Externa Brasileira. p. 102-122. In: **Aurora**. v. 7, n. 2, jan./jun. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/3854>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. 2, São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014a.

SCHERMA, Márcio. Augusto. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais**. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2015

NORMAS DE SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO A PARTIR DA REFORMA TRABALHISTA DE 2017¹⁶³

Tarsila Araújo Leite¹⁶⁴
Flávio Marcelo Rodrigues Bruno¹⁶⁵

RESUMO: O estudo em projeção dedica-se a analisar as normas de saúde e segurança no trabalho, com enfoque no intervalo intrajornada a partir da Lei nº. 13.467, de 13/07/2017. Através da análise bibliográfica, mediante o estudo da legislação e da doutrina sobre a temática, objetiva-se trazer reflexões sobre as normas de saúde e segurança no trabalho à luz da reforma trabalhista ao que se trata do intervalo intrajornada. Verificou-se neste estudo, que apesar de toda proteção constitucional ao direito à saúde, ainda se apresentam políticas públicas que violam os direitos às normas de saúde, higiene e segurança no trabalho.

Palavras-chave: Saúde; Intervalo intrajornada; Reforma Trabalhista.

INTRODUÇÃO

Reconhecido constitucionalmente como um “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário (...)” (BRASIL, 1988). A saúde é um direito fundamental, e por assim o ser, necessário se faz a presença de políticas públicas eficazes voltadas à sua promoção e proteção como um todo.

Assim, o estudo em projeção, sem o intuito de encerrar a discussão, tem como objetivo fazer uma reflexão sobre as normas de saúde e segurança no trabalho na abordagem da Reforma Trabalhista no Brasil - Lei nº. 13.467, publicada em 13/07/2017, e com início da sua vigência em 11/11/2017, trazendo como recorte da pesquisa o intervalo intrajornada.

¹⁶³ Versão revisada após apresentação nos eventos científicos: 4º Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e Fórum Sociedade Crítica - 2ª Edição (PPGCHS/UFOB).

¹⁶⁴ Mestranda em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do Oeste da Bahia/UFOB, Bahia, Brasil. E-mail: tarsi_leite@hotmail.com

¹⁶⁵ Jurista. Pós-Doutorado em Direito (*Università degli Studi di Messina* - ITA); Pós-Doutorando em Direito (*Universidad de Salamanca* – ESP); Doutorado em Direito (UERJ); Mestrado em Direito (Puc-PR); Mestrado em Economia (UNISINOS); Especialização em Direito e Economia (UFRGS); Graduação em Direito (UNISINOS). Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Fundamentais, Socioambientalismo e a Ordem Jurídica Internacional" junto ao DGP/CNPq. Professor Credenciado ao Programa de Pós Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação – PROFNIT e ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais –PPGCHS, da Universidade Federal do Oeste da Bahia –UFOB. Professor Adjunto do Curso de Direito, campus de São Borja da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA. E-mail: flaviobruno@unipampa.edu.br

Para o desenvolvimento deste trabalho utilizou-se a análise da pesquisa bibliográfica e documental pertinente ao tema, com a análise de doutrinas e das Leis nº. 13.467, de 13/07/2017; Lei nº. 8.080, de 19/09/1990; o Decreto-Lei nº. 5.452, de 1/05/1943, e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, nos artigos que tocam esta temática.

Por tudo isso, verifica-se que a elaboração do estudo em projeção se dá em razão de que a temática tem uma importância crescente em todo o Brasil nos últimos anos, com reflexos em toda a estrutura social, daí porque a necessidade de estudos aprofundados sobre a temática se faz imprescindível.

Assim, sem procurar findar a discussão, este estudo está dividido nos seguintes momentos: Introdução; A saúde na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; O intervalo intrajornada; O intervalo intrajornada após Lei nº. 13.467/2017, e o último momento, Considerações finais.

1. A SAÚDE NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Falar sobre saúde no contexto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é entender que a saúde foi elevada à direito fundamental, e como tal deve ser resguardada por todo o Ordenamento Jurídico. Sendo assim os direitos fundamentais:

(...) constituem a expressão mais adequada a este estudo, porque além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual a todas as pessoas. (SILVA, 2007, p. 178).

A Lei nº. 8.080/1990 em seu artigo 2º diz que: “A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício”. (BRASIL, 1990)

Em seu artigo 7º, XXII, a CRFB/88 informa ser direito dos trabalhadores: “(...) XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”. (BRASIL, 1988), e segue a destacando em seu artigo 196 que:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988).

Além disso, a CRFB/88 qualifica a saúde ainda como de relevância pública quando diz que: “(...) São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle (...)”. (BRASIL, 1988). E de modo a ratificar a importância da saúde no Ordenamento Jurídico brasileiro, a Magna Carta de 1988 dispõe em seu artigo 200 que:

Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde; (...) VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (BRASIL, 1988).

Verifica-se assim, que atividades formuladas e implementadas por um governo em prol da promoção dos direitos sociais e através de políticas públicas devem representar uma aproximação entre o Estado e a sociedade na busca de resolver os problemas sociais que se apresentam, uma vez que políticas públicas são para BALBINO (2013, p. 53): “Ações que, por meio de leis e de normas abrangentes, estabelecem um conjunto de regras, de programas, de ações, de benefícios e de recursos voltados à promoção do bem-estar social e dos direitos do cidadão”.

No que diz respeito a política pública voltada para à saúde, é importante se reconhecer que tais políticas não devem estar voltadas apenas para o bem estar físico e mental do cidadão, pois a questão da saúde não está adstrita a apenas esses fatores, indo mais além, de modo a também abranger questões sociais, culturais, ambientais e do trabalho, que quando somados se tornam imprescindíveis para uma melhor análise e escolhas das políticas públicas a serem adotadas, pois

as políticas públicas em saúde integram o campo de ação social do Estado orientado para a melhoria das condições de saúde da população e de ambientes natural, social e do trabalho. Sua tarefa específica em relação às

outras políticas públicas da área social consiste em organizar as funções públicas governamentais para a promoção, proteção e recuperação da saúde dos indivíduos e da coletividade. LUCHESE, (2004, p. 3).

Percebe-se assim que, muito embora após a promulgação da CRFB/88 as políticas públicas voltadas à saúde passassem a obedecer um ciclo de políticas públicas efetivo com um melhor entendimento entre os políticos, pesquisadores e demais atores envolvidos (SECCHI, 2013), fato é que a reforma trabalhista de 2017, foi na contramão deste conceitual, tendo em vista que as mudanças ocorridas no corpo da CLT foram calcadas em um discurso falacioso, em que não houve a participação dos atores sociais envolvidos, e não se respeitou à CRFB/88, de modo que um grande retrocesso trabalhista foi concretizado, incluindo-se no recorte que passamos a tratar, o retrocesso em relação às normas de saúde e segurança do trabalho ao que diz respeito ao intervalo intrajornada.

2. O INTERVALO INTRAJORNADA

Para conceituarmos intervalo intrajornada, importante inicialmente apresentamos o que vem a ser a duração do trabalho, a qual compreende

o tempo em que o empregado se coloca em disponibilidade perante o empregador, em decorrência do contrato (ou, sob outra perspectiva, o tempo em que o empregador pode dispor da força de trabalho do empregado, em um período delimitado), remete, necessariamente, ao exame dos *períodos de descanso*. Efetivamente, a duração diária (jornada) surge, de maneira geral, entrecortada por períodos de descansos mais ou menos curtos em seu interior (*intervalos intrajornadas*), separando-se das jornadas fronteiriças por distintos e mais extensos períodos de descanso (*intervalos interjornadas*). Grifos do autor. DELGADO (2019, p. 1.120)

Dito isso, os períodos de descanso durante o trabalho realizado por determinado trabalhador, são reconhecidos de várias maneiras, contudo o presente estudo se limita ao estudo do intervalo intrajornada, cabendo dizer que:

Art. 71 - Em qualquer trabalho contínuo, cuja duração exceda de 6 (seis) horas, é obrigatória a concessão de um intervalo para repouso ou alimentação, o qual será, no mínimo, de 1 (uma) hora e, salvo acordo escrito ou contrato coletivo em contrário, não poderá exceder de 2 (duas) horas. § 1º - Não excedendo de 6 (seis) horas o trabalho, será, entretanto, obrigatório um intervalo de 15 (quinze) minutos quando a duração

ultrapassar 4 (quatro) horas. § 2º - Os intervalos de descanso não serão computados na duração do trabalho. § 3º O limite mínimo de uma hora para repouso ou refeição poderá ser reduzido por ato do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, quando ouvido o Serviço de Alimentação de Previdência Social, se verificar que o estabelecimento atende integralmente às exigências concernentes à organização dos refeitórios, e quando os respectivos empregados não estiverem sob regime de trabalho prorrogado a horas suplementares. § 4º-A não concessão ou a concessão parcial do intervalo intrajornada mínimo para repouso e alimentação, a empregados urbanos e rurais, implica pagamento, de natureza indenizatória, apenas do período suprimido, com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da remuneração da hora normal de trabalho. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017) (Vigência) § 5º-O intervalo expresso no caput poderá ser reduzido e/ou fracionado, e aquele estabelecido no § 1º poderá ser fracionado, quando compreendidos entre o término da primeira hora trabalhada e o início da última hora trabalhada, desde que previsto em convenção ou acordo coletivo de trabalho, ante a natureza do serviço e em virtude das condições especiais de trabalho a que são submetidos estritamente os motoristas, cobradores, fiscalização de campo e afins nos serviços de operação de veículos rodoviários, empregados no setor de transporte coletivo de passageiros, mantida a remuneração e concedidos intervalos para descanso menores ao final de cada viagem. (Redação dada pela Lei nº 13.103, de 2015) (Vigência). Grifos do autor. (BRASIL, 1943).

Assim, percebe-se que os intervalos intrajornadas concedidos ao trabalhador durante a sua jornada de trabalho, são períodos de descanso de fundamental importância, tendo em vista que é a partir deste descanso que o indivíduo consegue recuperar as suas forças e a sua energia para melhor desenvolver o seu trabalho, de forma que a concessão destes intervalos possibilita ainda o convívio familiar destes trabalhadores, e em grande medida podem prevenir a ocorrência de doenças e até mesmo acidentes de trabalho.

Tratar, portanto, sobre intervalo intrajornada, é tratar sobre norma de proteção em saúde e segurança no trabalho e reconhecer que quando estes intervalos são corretamente concedidos ao trabalhador se protege e se resguarda sobremaneira à dignidade da pessoa humana, pois um trabalhador que dispõe de uma jornada de trabalho adequada e que têm respeita a sua jornada laboral e respectivamente o seu intervalo para descanso, possui plenas condições de melhor desenvolver as suas atividades laborais, tendo em vista que a sua saúde mental, física e biológica estão sendo respeitadas.

3. O INTERVALO INTRAJORNADA APÓS A LEI Nº. 13. 467/2017

A Lei nº. 13.467 de 13/07/2017, popularmente reconhecida como Reforma Trabalhista inseriu profundas modificações no texto da CLT, e dentre estas mudanças, destaca-se as alterações sobre o intervalo intrajornada. Assim, a reforma inseriu ao texto da CLT o artigo 611-A, trazendo a possibilidade de o intervalo intrajornada ser reduzido, através de acordo ou convenção coletiva de trabalho, conforme se expõe:

Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre: (...) III – intervalo intrajornada, respeitado o limite mínimo de trinta minutos para jornadas superiores a seis horas. (BRASIL, 2017).

Verifica-se assim, que o texto reformista se apresenta contraditório, tendo em vista que no artigo 71 da própria CLT o legislador já havia regulamentado que o intervalo intrajornada para as jornadas de trabalho superiores a 6 (seis) horas diárias, seria de no mínimo 01 (uma) hora, salvo exceções que o próprio artigo 71 do texto celetista já apresentava.

E como se não bastasse haver a possibilidade da negociação coletiva para redução do intervalo intrajornada, ainda se verifica, a partir do texto da reforma trabalhista, ser possível negociação para se estabelecer que o intervalo intrajornada possa se dar por meio de acordos individuais.

Isso significa que as normas jurídicas concernentes a intervalos intrajornadas também têm caráter de normas de saúde pública, não podendo, e princípio, ser suplantadas pela ação privada dos indivíduos e grupos sociais. É que, afora os princípios gerais trabalhistas da imperatividade das normas desse ramo jurídico especializado e da vedação a transações lesivas, tais regras de saúde pública estão imantadas de especial obrigatoriedade, por determinação expressa oriunda da Constituição da República. Grifos do autor. DELGADO (2019, p. 1.122 – 1.123).

Reconhecidos, portanto, como norma de saúde pública, não há que se falar em redução ou supressão dos intervalos intrajornada conforme preceitua a Lei nº. 13.467/2017. A higiene, a saúde e a segurança no trabalho são condições mínimas que devem ser respeitadas, e de maneira alguma devem ser transacionados, direitos estes que também são protegidos pelo Tribunal Superior do Trabalho – TST, conforme se apresenta:

SÚMULA 437 do TST - INTERVALO INTRAJORNADA PARA REPOUSO E ALIMENTAÇÃO. APLICAÇÃO DO ART. 71 DA CLT (conversão das Orientações Jurisprudenciais nºs 307, 342, 354, 380 e 381 da SBDI-1) - Res. 185/2012, DEJT divulgado em 25, 26 e 27.09.2012 (...) II - É inválida cláusula de acordo ou convenção coletiva de trabalho contemplando a supressão ou redução do intervalo intrajornada porque este constitui medida de higiene, saúde e segurança do trabalho, garantido por norma de ordem pública (art. 71 da CLT e art. 7º, XXII, da CF/1988), inafanço à negociação coletiva. (...) IV - Ultrapassada habitualmente a jornada de seis horas de trabalho, é devido o gozo do intervalo intrajornada mínimo de uma hora, obrigando o empregador a remunerar o período para descanso e alimentação não usufruídos como extra, acrescido do respectivo adicional, na forma prevista no art. 71, caput e § 4º da CLT. (BRASIL. TST, 2021).

Ainda em relação ao tamanho retrocesso aos direitos trabalhistas evidenciados com a Lei nº. 13.467/2017, eis que ainda foi inserido ao texto da CLT o artigo 611- B, parágrafo único que diz que: "(...) Regras sobre duração do trabalho e intervalos não são consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho para os fins do disposto neste artigo". Grifo do autor. (BRASIL, 2017), para assim tentar justificar a redação do artigo 611 -B da CLT que diz o seguinte:

Art. 611-B. Constituem objeto ilícito de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, exclusivamente, a supressão ou a redução dos seguintes direitos: (...) XVII - normas de saúde, higiene e segurança do trabalho previstas em lei ou em normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho (...). (BRASIL, 1943).

Verifica-se com isso que o legislador da reforma trabalhista impôs na legislação o parágrafo único do artigo 611-B da CLT para justificar a possibilidade da retirada de mais um direito do trabalhador, e para assim, poder disseminar o discurso falacioso sobre a flexibilização de direitos trabalhistas, incluindo-se neste rol de direitos a possibilidade de redução do intervalo intrajornada.

Importante se observar que o Brasil é membro da Organização Internacional do Trabalho - OIT, e que assim sendo deve prezar pela saúde e segurança no trabalho, tendo em vista que a Convenção nº. 155 da OIT defende que:

(...) PARTE II PRINCÍPIO DE UMA POLÍTICA NACIONAL - Art. 4 — 1. Todo Membro deverá, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, e levando em conta as condições e as práticas nacionais, formular, **pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio-ambiente de trabalho.** 2. Essa política terá como objetivo prevenir os acidentes e os danos à saúde que forem consequência do trabalho tenham relação com a atividade de trabalho, ou se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio-ambiente de trabalho. Art. 5 — A política à qual se faz referência no artigo 4 da presente

Convenção deverá levar em consideração as grandes esferas de ação que se seguem, na medida em que possam afetar a segurança e a saúde dos trabalhadores e o meio-ambiente de trabalho: a) projeto, teste, escolha, substituição, instalação, arranjo, utilização e manutenção dos componentes materiais do trabalho (locais de trabalho, meio-ambiente de trabalho, ferramentas, maquinário e equipamentos; substâncias e agentes químicos, biológicos e físicos; operações e processos); b) relações existentes entre os componentes materiais do trabalho e as pessoas que o executam ou supervisionam, e adaptação do maquinário, dos equipamentos, do tempo de trabalho, da organização do trabalho e das operações e processos às capacidades físicas e mentais dos trabalhadores; c) treinamento, incluindo o treinamento complementar necessário, qualificações e motivação das pessoas que intervenham, de uma ou outra maneira, para que sejam atingidos níveis adequados de segurança e higiene (...) (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). Grifo nosso.

Uma vez que o intervalo intrajornada é considerado norma de saúde e segurança, e tendo em vista que a saúde é um direito fundamental constitucionalmente protegido, verifica-se que o parágrafo único acrescido pelo legislador reformista no artigo 611-B, veio mais uma vez colaborar negativamente com a grande precarização dos direitos trabalhista no Brasil, de modo a desnaturar toda e qualquer proteção dada ao intervalo intrajornada, possibilitando assim a sua redução, o que por certo deve ser entendido como uma questão que afronta à dignidade humana, que afronta a prevalência das normas de saúde e segurança no trabalho, afronta o trabalho digno e que produz reflexos negativos na sociedade e na ordem internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscando assim fazer uma breve reflexão sobre as normas de saúde e segurança no trabalho, com enfoque no intervalo intrajornada a partir da Lei nº. 13.467, de 13 de julho de 2017, observou-se que apesar de haver toda proteção constitucional ao direito à saúde, de modo a reconhecê-lo como direito fundamental, ainda se apresentam políticas públicas que violam os direitos às normas de saúde, higiene, segurança e trabalho digno, e que permite a criação de lei, como a reforma trabalhista, que não reconhece o intervalo intrajornada como norma de saúde e segurança no trabalho; que não reconhece que a proteção física, mental e biológica de um trabalhador é também concretizada quando se permite corretamente o gozo deste intervalo.

Nesse sentido, importante se afirmar, contudo, sem o intuito de finalizar as discussões da temática, que se faz preciso que as mudanças normativas sejam reflexo de políticas públicas que possam resguardar os direitos fundamentais do homem, possibilitando-o o direito ao mínimo existencial, tendo em vista que políticas públicas trabalhistas dignas são aquelas que venham possibilitar ao trabalhador à proteção à sua saúde, ao descanso, ao lazer, à segurança no meio ambiente de trabalho, jornada de trabalho e salário dignos, dentre tantos outros direitos que são afetos aos trabalhadores, e que de forma abrupta ou foram retirados e submetidos à precarização com a reforma trabalhista ocorrida no Brasil no ano de 2017.

9

REFERÊNCIAS

BALBINO, Michelle Lucas Cardoso. **Programa Minha Casa Minha Vida e a colisão entre direitos fundamentais**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 03, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 11/03/2022.

_____. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das leis do trabalho. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em 11/03/2022.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em 11/03/2022.

_____. **Lei 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em 11/03/2022.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 437 do TST. Intervalo

intrajornada para repouso e alimentação. aplicação do art. 71 da CLT (conversão das Orientações Jurisprudenciais nºs 307, 342, 354, 380 e 381 da sbdi-1) - res. 185/2012, dejt divulgado em 25, 26 e 27.09.2012. Disponível em https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_401_450. ht ml#SUM-437. Acesso em 12/03/2022.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 18 ed. São Paulo: Ltr, 2019.

LUCCHESI, Patrícia T. R, (Coord); AGUIAR, Dayse Santos; WARGAS, Tatiana; LIMA, Luciana Dias de; MAGALHÃES, Rosana; MONERAT, Giselle Lavinias. **Informação para tomadores de decisão em saúde pública**. São Paulo: BIREME/OPAS/OMS, 2004.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção 155 - Segurança e saúde dos trabalhadores**. Disponível em https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236163/lang--pt/index.htm. Acesso em 12/03/2022.

SECCHI. Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

Roberta Cardoso Piedras¹⁶⁶
Luciana Leite Lima¹⁶⁷

Resumo: No Brasil, os povos e comunidades tradicionais (PCTs) foram reconhecidos como grupos culturalmente diferenciados por meio do Decreto federal nº 6.040 de 2007, que visava garantir seus direitos sociais, culturais e territoriais. Alinhada a esse movimento, em 2016, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) passou a considerar as especificidades de PCTs em seus marcos regulatórios a fim de ofertar serviços assistenciais culturalmente adequados. Nesse contexto, o objetivo deste paper é mapear a literatura sobre PNAS e PCTs, buscando identificar: como as duas temáticas têm sido tratadas, quais aspectos facilitam e/ou dificultam o atendimento culturalmente adequado e quais foram os temas mais e menos debatidos. Para isso, realizou-se uma revisão sistemática da literatura. A coleta de dados foi realizada nos meses de setembro e outubro de 2021 nos portais Periódicos Capes e Google Scholar, sendo selecionados 29 trabalhos. Constatou-se que as publicações tratavam de temáticas ligadas ao Serviço Social, ao desenho da PNAS e à sua implementação. Neles, sustenta-se que o campo do Serviço Social deu pouca centralidade às situações vividas e vulnerabilidades enfrentadas por tais grupos e que o desenho da PNAS assentou categorias operacionais que não levavam em conta a organização social desses segmentos da população brasileira. Essa invisibilidade, somada aos precários recursos de oferta dos serviços assistenciais, deu lugar a casos de atendimentos excludentes, inadequados ou que não consideravam as especificidades de PCTs. Por fim, afirma-se a necessidade de condições que ofereçam às equipes capacidades de adaptar os programas a fim de vencer tal invisibilidade.

Palavras-chaves: Povos e Comunidades Tradicionais; Assistência Social; políticas públicas.

INTRODUÇÃO

Proteger e valorizar diversidades culturais, étnicas e territoriais esteve entre os objetivos de uma série de acordos, convenções e declarações globais emitidas entre as décadas de 1970 e 2000. No Brasil, essa diretriz foi consubstanciada no Decreto nº 6040 de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Ela reconhece os grupos considerados culturalmente diferenciados, com objetivo de fortalecer a garantia dos seus direitos sociais, territoriais, econômicos e culturais (SHIRAIISHI, 2007). Ainda, o decreto estabelece a denominação Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), que se refere a 28 segmentos populacionais – que possuem formas próprias de organização social e usam territórios e recursos naturais como condição para sua

¹⁶⁶ Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação – PROFNIT e ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais –PPGCHS, da Universidade Federal do Oeste da Bahia –UFOB. Professor Adjunto do Curso de Direito, campus de São Borja da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA. E-mail: flaviobruno@unipampa.edu.br

¹⁶⁷ Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: lucianaleitelima@gmail.com

reprodução material e cultural (BRASIL, 2007; YPADÊ, sd.). Tal categoria vem sendo utilizada para mobilizar mudanças em políticas públicas, a fim de torná-las sensíveis às diversidades étnicas, culturais e territoriais do país.

Essa temática foi integrada à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2016, quando o II Plano Decenal assumiu que era necessário adequar a implementação dos programas às especificidades dos Povos e Comunidades Tradicionais. A PNAS foi criada em 2004 com o objetivo de enfrentar situações de risco e vulnerabilidade social por meio da oferta de programas, serviços e benefícios de diferentes níveis de proteção e é um dos pilares da Seguridade Social no Brasil. Com o objetivo de promover a ampliação da oferta dos serviços assistenciais aos PCTs, em 2019, a PNAS lançou uma cartilha traçando diretrizes aos profissionais dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), principal equipamento de acesso dos cidadãos à rede de proteção socioassistencial, para implementação respeitosa e culturalmente adequada dos programas.

Nesse contexto, o presente paper tem por objetivo sistematizar o conhecimento disponível na literatura sobre a relação da PNAS com os grupos considerados tradicionais, identificando as possibilidades e os empecilhos para o atendimento culturalmente adequado de tais segmentos na política. Para isso, foi realizada uma revisão sistemática da literatura guiada pelas seguintes perguntas: o que se sabe sobre a relação entre a PNAS e os povos e Comunidades Tradicionais? Quais são os principais achados da literatura? Quais aspectos dificultam/facilitam o respeito às especificidades de PCTs na implementação da política? Responderemos tais questões nas duas seções seguintes.

METODOLOGIA

Revisões sistemáticas são reconhecidas por promoverem o acúmulo ordenado do conhecimento sobre determinado tema, diferenciando-se das revisões tradicionais por adotarem procedimentos replicáveis e transparentes no levantamento dos dados (TRANFIELD et al 2003). Revisões desse tipo são comuns na área médica por minimizarem vieses e melhor informarem evidências para tomada de decisões, tornando-se recorrentes em outros campos em função dos ganhos em transparências e confiabilidade (TRANFIELD et al, 2003).

A revisão sistemática empreendida neste paper foi realizada por meio de

pesquisas com palavras-chave em acervos digitais nos meses de setembro e outubro de 2021. A fim de encontrar maior variedade de pesquisas sobre o assunto, utilizou-se o portal da Capes e, de modo complementar, o Google Scholar. Esta última, foi utilizada para adicionar à bibliografia artigos publicados em periódicos não indexados às bases de dados do portal Capes. O Google Scholar também foi utilizado para considerar parte da chamada literatura cinzenta (PEREIRA, GALVÃO, 2014), como fizeram outras revisões sistemáticas (BRASIL et al 2021; SCHNEIDER et al, 2021; ROCHA, et al, 2020).

No procedimento de busca, inicialmente, foram usadas as palavras-chave “Assistência Social”, “Serviço Social” ou “CRAS” acompanhadas do nome de cada um dos 28 grupos tradicionais, conforme definição da Comissão Nacional para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (YPADÊ, sd.). Tais termos foram adotados por captarem diferentes discussões e informações referentes à PNAS e por tratarem efetivamente dos grupos tradicionais, que são diversos e distintos, e não da categoria discursiva que é mobilizada para representá-los. Essas palavras-chave foram buscadas, nos dois portais de pesquisa, em qualquer parte do texto.

O resultado desse processo consta no Quadro 1. Apesar da grande quantidade de resultados, com a leitura dos resumos, percebeu-se que muitos textos abordavam a ou Assistência Social ou os povos e comunidades tradicionais, raros tratavam da intersecção entre os dois temas.

A fim de refinar a busca para localizar trabalhos que discutiam a relação entre a PNAS e os PCTs, optou-se por procurar as palavras-chave somente nos títulos das publicações. Para obter o maior número de resultados, não foi adotado filtro junto às buscas e a seleção dos trabalhos foi via análise dos resumos. Cabe ressaltar que não houve discriminação metodológica no levantamento dos trabalhos, havendo grande número de pesquisas em fases iniciais como trabalhos de conclusão de curso e artigos publicados em anais de eventos. Foram descartados os trabalhos: que não eram acadêmicos, que não estavam disponíveis on-line e que não tratavam do tema de interesse. A decisão de considerar produções em níveis iniciais justifica-se pelo escasso número de trabalhos encontrados especificamente sobre a relação entre a PNAS e os Povos e Comunidades Tradicionais.

Com esse segundo movimento, foi possível selecionar 29 trabalhos que

tratavam da relação entre a Política de Assistência Social e os PCTs. Dos 28 segmentos populacionais considerados tradicionais, apenas 6 foram alvo de pesquisas, são eles: povos indígenas, comunidades quilombolas, povos ciganos, ribeirinhos, pescadores e comunidades de terreiro. Não foram encontradas pesquisas sobre a relação da PNAS com grande parcela dos chamados povos tradicionais, principalmente aqueles que ganham o título de comunidade tradicional através do extrativismo ou da relação com o território. Isso mostra que as dinâmicas de vulnerabilidade pelas quais boa parte das comunidades tradicionais passam ainda têm pouca visibilidade acadêmica.

Quadro 1: Pesquisa Assistência Social e povos comunidades tradicionais

Quadro 1: Pesquisa Assistência Social e povos comunidades tradicionais

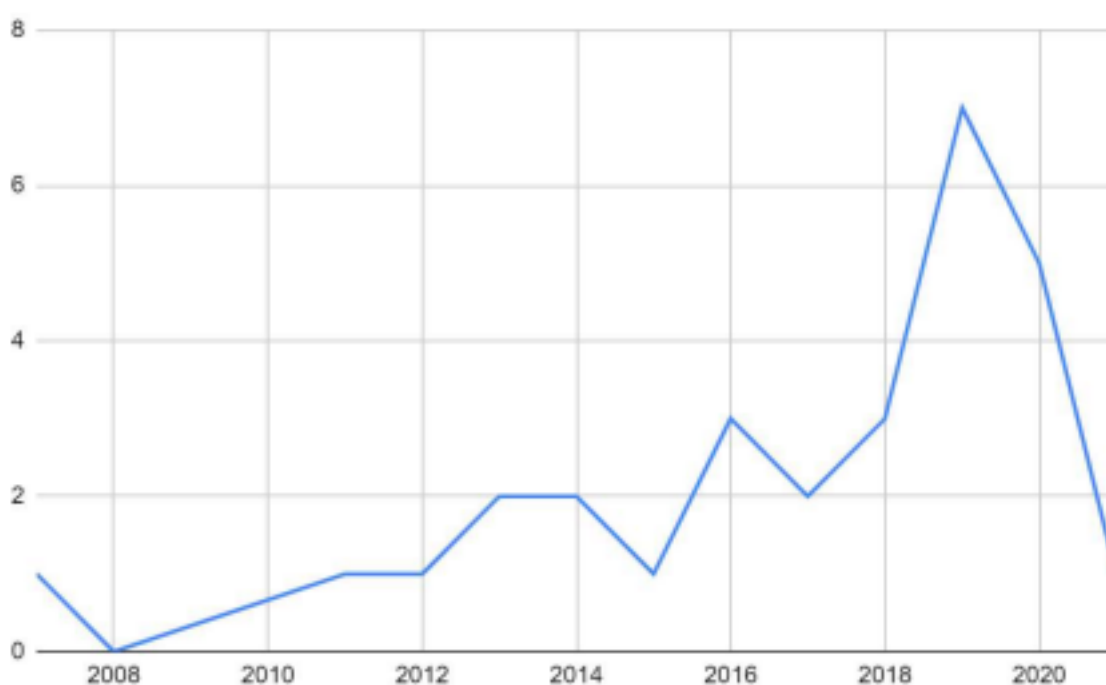
PALAVRAS- CHAVE	CAPES		GOOGLE SCHOLAR		SELECIONADOS	
	Qualquer lugar	No título	Qualquer lugar	No título		
Serviço Social ou Assistência Social ou CRAS +	Indígenas	2.120	16	22.400	20	14
	Quilombolas	314	4	17.500	10	8
	Ribeirinhos	23	2	10.300	1	2
	Pescadores	199	1	17.900	1	1
	Ciganos	62	2	5.540	4	3
	Matriz Africana e Terreiro	57	0	6.130	2	1
	Extrativistas	152	0	12.100	0	0
	Andribeiras	0	0	37	0	0
	Apanhadores de Sempre-vivas	0	0	41	0	0
	Caatingueiros	2	0	21	0	0
	Caiçaras	23	0	2.660	0	0
	Castanheiras	92	0	3.190	0	0
	Catadores de Mangaba	3	0	95	0	0
	Cipozeiros	1	0	41	0	0
	Faxinalenses	1	0	318	0	0
	Fundo e Fecho de Pasto	3	0	444	0	0
	Geraizeiros	4	0	348	0	0
	Ilheus	56	1	3.570	0	0
	Isqueiros	2	0	623	0	0
	Maroquianos	0	0	0	0	0
	Pantaneiros	12	0	883	0	0
	Piaçaveiros	0	0	7	0	0
	Pomeranos	0	0	873	0	0
	Quebradeiras de Coco Babaçu	8	0	795	0	0
	Retireiros	1	0	134	0	0
	Seringueiros	45	0	3.450	0	0
	Vazanteiros	1	0	275	0	0
Veredeiros	1	0	71	0	0	
TOTAL	3.182	25	133.346	38	29	

Fonte: elaboração própria

Dos trabalhos selecionados: 14 são artigos científicos publicados em periódicos; 7 papers em anais de eventos; 4 dissertações; e 4 trabalhos de conclusão de cursos de graduação. Destes, 9 produções focaram o surgimento do

debate das diversidades socioculturais e territoriais do país no campo do Serviço Social, 4 deram atenção ao desenho da PNAS e 16 apresentaram e discutiram casos de implementação da política. Em relação à cronologia das publicações, a primeira data de 2007 e a última de 2021, ano em que esta revisão foi realizada. Os anos de 2019 e 2020 foram os que mais acumularam que esta revisão foi realizada. Os anos de 2019 e 2020 foram os que mais acumularam que esta revisão foi realizada. Os anos de 2019 e 2020 foram os que mais acumularam publicações que tratavam da relação da Assistência Social com povos e comunidades publicações que tratavam da relação da Assistência Social com povos e comunidades publicações que tratavam da relação da Assistência Social com povos e comunidades consideradas tradicionais, como mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1- Cronologia das publicações (n=29)



Fonte: elaboração própria

O QUE SE SABE SOBRE A RELAÇÃO ENTRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS?

A partir da identificação dos principais achados dos 29 trabalhos selecionados, foi possível agrupá-los em três eixos: (1) trabalhos que tratam da

incorporação ou da incipiência das problemáticas étnicas e culturais no Serviço Social; (2) pesquisas que mostram a inadequação das categorias operacionais da PNAS frente aos valores e modos de vida dos grupos tradicionais; e (3) estudos de caso sobre a implementação da PNAS aos povos e comunidades que tensionam a possibilidade de ofertar serviços assistenciais culturalmente adequados. De forma geral, e com diferentes ênfases, os trabalhos mostram a invisibilidade dos PCTs, que se apresenta nas concepções do Serviço Social, perpassa o desenho da PNAS e marca sua implementação.

Eixo 1: Povos e Comunidades Tradicionais e o campo do Serviço Social

Esse eixo reúne nove trabalhos que discutem a chegada dos debates culturais, étnicos e ambientais ao campo teórico e prático do Serviço Social. Com objetivo de dar visibilidade aos coletivos estudados e aos direitos conquistados por eles, os autores discutem situações de vulnerabilidade vivenciadas por quilombolas (SOARES, 2020; SOUZA, 2019), indígenas (AMARAL, BILLAR, 2020; SILVA, SCANDOLA, 2016; NASCIMENTO et al, 2019), ciganos (BARBOSA et al 2016; SANTOS, CARDOSO, 2020) e pescadores (BRANDÃO, 2007). Entre estes, alguns apresentam desafios da profissão e propostas de intervenção junto aos coletivos tradicionais (OLIVEIRA et al, 2015). Outros dão atenção ao processo de incorporação de questões étnicas e culturais nas bases ético políticas da profissão (BRANDÃO, 2007; NASCIMENTO et al, 2019) e nas publicações da área (SANTOS, CARDOSO, 2020). Mas, em geral, procuram reconhecer as situações de sofrimento de grupos tradicionais, sinalizando a incipiência da temática no campo.

Eixo 2: Povos e Comunidades Tradicionais e o desenho da PNAS

O segundo eixo reúne quatro textos que apontam a inadequação das categorias operacionais da Política Nacional de Assistência Social e a inconformidade de seus objetivos com as situações vivenciadas por povos indígenas e comunidades quilombolas. Os autores questionam as noções de pobreza e desigualdade (SILVA, ARAUJO, 2016) frente os valores das famílias, além de atestar pouca atenção às especificidades dessas populações no texto da

política (TUCHA, 2013, CARVALHO 2017) e no II Plano Decenal da Assistência Social (SILVA, SANTOS 2018).

Eixo 3: Povos e Comunidades Tradicionais e a implementação da PNAS

O terceiro eixo agrega dezesseis produções que analisam casos de implementação da PNAS junto a povos indígenas (BORGES 2016; SOUZA, 2011; RIBEIRO et al, 2019; QUERMES, CARVALHO 2013; KYRILLOS, 2014; SOUZA, COSTA, 2018; PIEDRAS 2020), comunidades quilombolas (SANTOS, 2012; GROSSI, BITENCOURT, 2017; MIRANDA, et al, 2019; SOUZA, BRANDÃO, 2021; RIBEIRO et al, 2019), ribeirinhos (PIMENTA, NASCIMENTO, 2019; FERNANDES, 2020), ciganos (MARQUES, 2018) e povos de matriz africana e terreiro (GOMES, 2019). Embora com diferentes enfoques e tratando de distintos públicos, tais produções questionam as condições financeiras, físicas, humanas e contextuais dos equipamentos do SUAS para ofertar serviços assistenciais culturalmente adequados.

Em síntese, os estudos de caso mostram a difícil interação das burocracias com os grupos tradicionais, seja pela falta de conhecimento dos profissionais, pela escassez de pessoal ou pela precariedade das estruturas físicas e materiais que dificultavam a superação das distâncias físicas, linguísticas e culturais entre os dois grupos. Além disso, menciona-se a falta de apoio das gestões locais e demais políticas setoriais à garantia dos direitos dos PCTs. As carências apontadas representavam limitações à oferta de serviços integrais, ocorrendo, por vezes, intervenções inadequadas, excludentes ou sem consideração às identidades das famílias tradicionais. Sugere-se que tais obstáculos poderiam ser enfrentados por meio da capacitação dos profissionais, da disponibilidade de recursos, do engajamento das equipes e da incorporação de antropólogos, profissionais e lideranças oriundas das comunidades tradicionais nos CRAS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou os resultados de uma revisão sistemática sobre Assistência Social e Povos e Comunidades Tradicionais. Foram selecionados 29 trabalhos divididos em três eixos com base nas suas principais achados: trabalhos que tratam da invisibilidade das problemáticas de PCTs no campo do Serviço

Social, que apontam a inadequação das categorias operacionais do desenho da PNAS e estudos de caso sobre a implementação da política que tensionam as (im) possibilidades de respeito às especificidades de tais grupos.

Constatou-se que a maioria dos grupos classificados como Povos e Comunidades Tradicionais não foi abordado nesses trabalhos, que focaram a relação da PNAS com os povos indígenas, comunidades quilombolas, povos ciganos, ribeirinhos, pescadores e de matriz africana e terreiro. Os dados evidenciam a invisibilidade dos PCTs na PNAS, fenômeno que atravessa a concepção assistencial do Serviço Social e se manifesta nas categorias operacionais da política e em sua implementação. Por fim, os estudos apontam que a construção de métodos de intervenção culturalmente adequados depende de condições operacionais que ofereçam às equipes habilidades para superar distâncias físicas e culturais, a fim de flexibilizar projetos, serviços e ações forjados em concepções assistenciais pouco inclusivas.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Wagner Roberto do; BILAR, Jenifer Araujo Barroso. A questão indígena no Serviço Social: um debate necessário na profissão. *Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea*, [S. l.], v. 18, n. 46, 2020.

ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de; DA SILVA, Josiane Cristina Cardoso. Assistência Social, (etno) pobreza e comunidades quilombolas. *A Gestão da Proteção Social em Debate*, p. 81. 2016

BARBOSA Murta, J.; CAVALCANTE dos Santos, A. P.; DE MOURA Silva, A. M. A invisibilidade cigana no Brasil: que ações podem ser desenvolvidas pelo profissional de serviço social?. *Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales*, [S. l.], v. 3, n. 5, p. 205– 226, 2016.

BORGES, Júlio César. “A sociedade brasileira nos fez pobres”: assistência Social e autonomia étnica dos povos indígenas, o caso de Dourados, Mato Grosso do Sul. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 22, n. 46, p. 303-328, jul./dez. 2016

BRANDÃO, Selma Maria Silva de Oliveira. Serviço social e questão social no Maranhão: resgate histórico do Trabalho junto ao Pescador Artesanal da Ilha de

São Luís, no processo de formação profissional do Curso de Serviço Social da UFMA. 2007. Dissertação. (mestrado em Serviço Social). Universidade Federal do Maranhão. Maranhão. 2007

BRASIL,, Guilherme da Costa et al. Stress level experienced by participants in realistic simulation: a systematic review. Revista Brasileira de Enfermagem [online]. 2021, v. 74, n. 4. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2020-1151>. Acessado 19 Abril 2022.

CARVALHO, Naila Rodrigues. A questão indígena na assistência social: uma análise dos aparatos legais e das produções acadêmicas do serviço social no ENPESS e CBAS. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social).- Universidade de Brasília. Brasília. 2017.

CARVALHO, Naila Rodrigues. A questão indígena na assistência social: uma análise dos aparatos legais e das produções acadêmicas do serviço social no ENPESS e CBAS. 2017.

DA CRUZ OLIVEIRA, Raimunda Nonato; DOS SANTOS ROSA, Lucia Cristina; POMPEU, José Raimar Araújo. Serviço Social no contexto indígena: as transformações societárias e os desafios da profissão. O Social em Questão, n. 33, p. 371-391, 2015.

DA SILVA VIEIRA, Norivalson; SCANDOLA, Estela Márcia Rondina. DIVERSIDADE DE POVOS E FORMAS DE PRESENÇA INDÍGENA NO TERRITÓRIO DO CRAS VIDA NOVA, EM CAMPO GRANDE-MS. In: I Seminário Internacional Etnologia Guarani: diálogos e contribuições. 2016. Dourados. (anais)Faculdade Intercultural Indígena - FAIND - UFGD. 2016.

DA SILVA, Jean Bezerra; DOS SANTOS FILHO, Alexandre Silva. Cultura Quilombola: A Comunidade Quilombola Ilha São Vicente e das Intenções da Política de Assistência Social. HUMANIDADES & INOVAÇÃO , [S. I.], v. 5, p. 235-250, 2018.

DA SILVEIRA MOESCH, Maria Carolina; DAL MAGRO, Marcia Luiza Pit; COMERLATTO, Dunia. Discursos e práticas profissionais e o acesso de indígenas à política de assistência social. Barbarói, [S. I.], v. 1, n. 51, p. 90-112, 5 jan. 2019.

FERNANDES, Joyce Sampaio Neves. Política de assistência social na Amazônia: problematizando o acesso das famílias ribeirinhas da Ilha das Onças, Barcarena/PA. 2020. Dissertação (mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2020.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. et al. O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise?. 2014. Revista Teoria & Pesquisa, São Carlos, v. 23, n. 2, p. 205-228, 2014.

GOMES, de Andrade Marcela. CRAS e intervenção psicopolítica: Os terreiros como lugar de pertença, acolhimento e resistência política. Revista Psicologia Política, [S. l.], v. 20, n. 47, p. 87-101, 2020.

GROSSI, Patricia Krieger; BITENCOURT, João Vitor. As comunidades quilombolas no âmbito da política da assistência social. Anais do Encontro Internacional e Nacional de Políticas Sociais, 2017, Brasília. (anais) 2017.

KYRILLOS, Gabriela de Moraes. Povos indígenas, direitos humanos e descolonialidade: reflexões sobre as políticas públicas a partir do CRAS Indígena de Caarapó MS/Brasil. 2014. 121 f. Dissertação (Mestrado em Social) - Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2014.

MARQUES, Iranildo da Silva. Povos ciganos, povo silenciado: desafios e possibilidades do serviço social. Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, v. 16, n. 1, 2018.

MIRANDA, A. A. B. ; SIQUEIRA, V. S. ; BARROS, M. R. P. A LUTA POR DIREITOS SOCIAIS: CRAS Quilombola Santa Rosa dos Pretos. Dossiê Políticas Sociais e Questões Raciais , [S. l.], v. 2, p. 183-198, 2018.

NASCIMENTO, Nádia Socorro Fialho et al. SERVIÇO SOCIAL E QUESTÃO INDÍGENA/AMBIENTAL: REFLEXÕES (IM) PERTINENTES. In: 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais 2019. Brasília. (anais). 2019.

PEREIRA, Mauricio Gomes; GALVAO, Taís Freire. Etapas de busca e seleção de artigos em revisões sistemáticas da literatura. Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília , v. 23, n. 2, p. 369- 371, jun. 2014 . Disponível em

http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742014000200019&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 19 abr. 2022.

PIEDRAS, Roberta Cardoso. O direito à diferença no âmbito da proteção socioassistencial: uma análise sobre a implementação da política de assistência social aos povos indígenas do município de Porto Alegre. 2020. Trabalho de Trabalho de Conclusão de Curso.(graduação em Políticas Públicas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2020.

Portal Ypadê. Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em <http://portalypade.mma.gov.br/povos-e-comunidades-tradicionais>. Acesso em fevereiro de 2022.

QUERMES, Paulo Afonso de Araújo; CARVALHO, Jucelina Alves de. Os impactos dos benefícios assistenciais para os povos indígenas: estudo de caso em Aldeias Guaranis. Serviço Social & Sociedade, p. 769-791, 2013.

RIBEIRO, Patrício Azevedo; SOUZA, de Oliveira Doriane ; NASCIMENTO, Maria Antônia Cardoso. Povos indígenas e comunidades quilombolas: reflexões iniciais sobre a operacionalização da Política de Assistência Social no município de Barreirinha (AM)". In: 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais 2019. Brasília. (anais). 2019.

Rocha, Bruna Dedavid da et al. Posições verticalizadas no parto e a prevenção de lacerações perineais: revisão sistemática e metanálise. Universidade Franciscana, 2017. .Revista da Escola de Enfermagem da USP [online]. 2020, v. 54.,Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1980-220X2018027503610>. Acesso em 19 Abril 2022.

SANTOS, AISLANE DOS REIS. Trabalho com Famílias no CRAS Quilombola da Bacia e Vale do Iguape. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso. (graduação em Serviço Social). UFRB. Bahia. 2012

SANTOS, Gabriela Alves dos; CARDOSO, Priscila Fernanda Gonçalves. Povos ciganos e Serviço Social: um necessário diálogo para o debate étnico-racial. Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea. [S. l.],. v. 18, n. 46, 2020.

SCHNEIDER et al. Training of advanced practice nurses in oncology for the best care: a systematic review. Revista da Escola de Enfermagem da USP [online]. 2021,

v. 55 [Acessado 19 Abril 2022] , e03700. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1590/S1980-220X2019043403700>>.

SHIRAIHI NETO, Joaquim. Direitos dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Manaus: uea, 2007.

SILVA, Marina Osmarina. Saindo da invisibilidade – a política nacional de povos e comunidades tradicionais. *Inclusão Social*, [S. l.], v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: <http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1596>. Acesso em: 29 mar. 2022.

SOARES, Maria Raimunda Penha. Lutas e resistências quilombolas no Brasil: um debate fundamental para o Serviço Social. *Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea*, [S. l.], [S. l.], v. 18, n. 46, p. 52-68, 2020.

SOUSA, Alcinélia Moreira de. A política de assistência social à população indígena: a que será que se destina?. 2011. Dissertação (Mestrado em Política Social)–Universidade de Brasília. Brasília. 2011.

SOUSA, Elizana; SANTOS, dos Layana Azevedo; SILVA, Thaís Sousa. A IMPORTÂNCIA DO CRAS RIBEIRINHO POLO 04 NO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA/PA. In: *Públicas civilização ou barbárie; o futuro da humanidade, centenário de Luxemburgo, uma rosa vermelha para a democratização socialista*, de 20 a 23 de agosto de 2019, São Luís, MA. - São Luís: Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2019.

SOUSA, Valdênia Lourenço de; COSTA, Frederico Jorge Ferreira. Política de assistência social e povos indígenas: limites e possibilidades para trabalho social com famílias. *Revista Dialectus*, Fortaleza (CE), ano 5, n. 13, p. 228-244, ago./dez. 2018.

SOUZA, de cristina S. .; PEREIRA BRANDÃO, A. A. . A política de assistência social e as comunidades quilombolas do Vale do Mucuri-MG . *Revista Argumentos*, [S. l.], v. 18, n. 1, 2021.

SOUZA, Sidimara Cristina. OS QUILOMBOLAS ENQUANTO POSSÍVEIS USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. In: 16º Congresso Brasileiro

de Assistentes Sociais 2019. Brasília. (anais). 2019.

TUCHA, Iracema Neci da Silva. A questão indígena na Política Nacional de Assistência Social: qual o atendimento de adolescentes e jovens indígenas? 2013. Trabalho de Conclusão de Curso; (Graduação em Serviço Social) - Universidade de Brasília; Brasília. 2013

O IMPACTO DO PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA NOS ÍNDICES DE ACIDENTES E VIOLÊNCIA ENTRE ESTUDANTES

Gabriela Martins Schlesner
Dilani Silveira Bassan

RESUMO: O presente artigo trata-se de uma pesquisa qualitativa com uso de dados secundários, e tem como objetivo analisar a efetividade das ações do Programa Saúde na Escola (PSE) no que tange os acidentes e a violência entre estudantes. Para tanto, foram utilizados os dados dos inquéritos de Vigilância de Violências e Acidentes (VIVA), elaborados pelo Ministério da Saúde nos anos de 2011, 2014 e 2017. Inferiu-se que o PSE obteve um alcance satisfatório no que se refere à prevenção dos acidentes entre os indivíduos em idade escolar, já que, após a implementação do programa, os índices de acidentes que vitimam esta população vêm decaindo. Entretanto, não houve redução dos percentuais de violência entre os estudantes após a implementação do programa, o que denota certa fragilidade nas estratégias de prevenção de violência entre crianças e adolescentes, adotadas no âmbito do PSE.

Palavras-chave: Violência. Acidentes; Crianças e adolescentes; Saúde na Escola.

INTRODUÇÃO

A violência pode ser definida como uma ação intencional que interfere na integridade física, cultural ou moral do indivíduo ou de um grupo de indivíduos. Este fenômeno está presente em todas as sociedades, e pode estar relacionado a aspectos culturais, políticos, econômicos e psicossociais. A violência possui várias características e formas de apresentação, dentre elas pode-se destacar a violência doméstica, política, policial, no trânsito, nas escolas, contra as crianças, contra mulheres, auto infligida, dentre outras (PRIOTTO, BONETI, 2009).

Já os acidentes são definidos como eventos não intencionais, causados por agentes externos, podendo resultar em danos físicos, matérias e/ou psicológicos. Os acidentes podem ser ocasionados por quedas, colisões, queimaduras, choques elétricos, dentre outras causas (VARA, 2020).

Devido suas características físicas e comportamentais, crianças e adolescentes em idade escolar tornam-se mais vulneráveis aos acidentes e violência, seja no ambiente escolar ou fora dele (SÃO PAULO, 2007), este fato demanda do Poder Público iniciativas que visem fortalecer a segurança destes indivíduos dentro da escola, e nos ambientes onde estão inseridos. Neste sentido, pode-se citar o Programa Saúde na Escola (PSE) como uma possibilidade de

redução de danos físicos e psicológicos nos estudantes, através da promoção da saúde e da cultura da paz.

Diante da relevância desta temática, este estudo objetivou analisar, criticamente, os resultados das ações implementadas no âmbito do Programa Saúde na Escola, no que tange a ocorrência de acidentes e violência entre crianças e adolescentes em idade escolar. Para tanto, foram utilizados os inquéritos de Vigilância de Violências e Acidentes (VIVA), elaborados pelo Ministério da Saúde nos anos de 2011, 2014 e 2017. Estes inquéritos trazem os dados dos atendimentos por causas externas nos serviços de urgência e emergência dos hospitais de referência (Hospitais Sentinelas) das capitais brasileiras e Distrito Federal.

O PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA (PSE)

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), “A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência” (BRASIL, 1990, Art. 7.). Em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Governo Federal instituiu, no âmbito dos Ministérios da Educação e da Saúde, o Programa Saúde na Escola (PSE), através do Decreto nº 6.286 de 05 de dezembro de 2007. Este programa visa o reconhecimento do espaço escolar como um local de práticas promotoras, preventivas e de educação para a saúde (BRASIL, 2007). No ano seguinte, o decreto nº 1.861, de 04 de setembro de 2008, estabeleceu recursos financeiros, concedidos pelo Ministério da Saúde, para os municípios que aderem ao Programa Saúde na Escola (BRASIL, 2008).

Dentre as várias ações previstas no âmbito do Programa Saúde na Escola, destaca-se: a redução da morbimortalidade por acidentes e violências (no ambiente escolar ou fora dele); redução do uso de drogas e álcool; a educação permanente em saúde; formulação das propostas de formação dos profissionais de saúde e da educação básica para implementação das ações do PSE; e a promoção da cultura da paz e da prevenção no âmbito escolar (BRASIL, 2007).

Ainda de acordo com o Programa Saúde na Escola, os Ministérios da Saúde e da Educação devem planejar e implementar suas ações em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e de Saúde, cabendo aos

respectivos secretários definir as escolas a serem atendidas no âmbito do PSE, conforme as prioridades e metas estabelecidas por cada secretaria (BRASIL, 2007).

Segundo o Ministério da Saúde (2009), as equipes de educação e saúde inseridas nas ações do âmbito do PSE devem estar atentas para as diversas manifestações de violência entre (e contra) os estudantes, como a violência física, sexual e o *bullying*. As avaliações psicossociais, que objetivam a prevenção de ações violentas, devem ser personalizadas, considerando todo o contexto e necessidades do escolar e/ou da sua família.

Entretanto, segundo Silva e Rodrigues (2010), as ações intersetoriais com foco na promoção da saúde representam, na prática, um objetivo ainda a ser alcançado. Pois para construir parcerias intersetoriais é necessário, além de negociar tarefas e transferir responsabilidades, construir espaços onde a comunicação permita o desenvolvimento de objetivos comuns, desta forma, viabilizando o planejamento participativo das ações que necessitam das contribuições de outros setores.

RESULTADOS E ANÁLISE

Nesta seção será realizada a análise dos resultados encontrados nos inquéritos de Vigilância de Violências e Acidentes (VIVA), elaborados pelo Ministério da Saúde nos anos de 2011, 2014 e 2017. Os dados incluídos nesta análise se referem aos atendimentos por causas externas em serviços sentinelas de urgência e emergência das capitais brasileiras, eles se dividem em acidentes, com ênfase nas quedas, já que estes eventos são os mais expressivos, possuindo, portanto, grande importância epidemiológica, e violências, sendo aqui elencadas as agressões e a violência autoprovocada.

A tabela 1 evidencia que o número de quedas na faixa etária entre 0 e 19 anos, ou seja, nos indivíduos em idade escolar, é expressivamente alto, sobretudo em crianças de 0 a 9 anos. Embora as quedas sejam mais predominantes no domicílio, há uma significativa incidência destes eventos no ambiente escolar (entre 6,2% e 7,79% de todas as quedas atendidas nas unidades de emergência dos serviços sentinelas). A constatação de um alto índice de quedas dentro do ambiente escolar é concordante com um estudo realizado por Venâncio (2014) no município de Viseu, em Portugal. Neste estudo foi evidenciado que as quedas representam

59,9% de todos os acidentes ocorridos com os estudantes das escolas públicas do município, nos anos de 2009 a 2012, segundo o autor estes eventos ocorreram, em sua maioria, nos locais de recreação e quadras poliesportivas.

É possível observar que houve uma redução progressiva de quedas nas escolas entre os anos de 2011 e 2017. Em 2011 estes eventos representavam 7,79% de todos os atendimentos nas unidades de emergência sentinelas, em 2017 este número reduziu para 6,2%. Evidencia-se, portanto, que as medidas de prevenção de acidentes adotadas no âmbito do Programa Saúde na Escola, como campanhas de prevenção de acidentes, treinamento dos colaboradores das instituições de ensino, e proteção do ambiente escolar, vêm gerando um impacto positivo na redução destes eventos.

Tabela 1: Atendimentos por quedas em serviços sentinelas de urgência e emergência nas capitais brasileiras

Características	2011		2014		2017	
	n	%	n	%	n	%
Sexo						
Masculino	7.935	57,7	9.182	53,8	-	50,4
Feminino	6.289	42,3	7.892	46,2	-	49,6
Faixa etária (anos)						
0 a 9	3.652	24,08	4.282	20,9	-	21,2
10 a 19	2.463	17,52	2.737	16,1	-	13,7
20 a 39	3.509	24,16	4.237	26,5	-	25,6
40 a 59	2.581	18,96	3.266	20,8	-	21,0
60 e mais	1.982	15,05	2.514	15,5	-	18,5
Sem informação	38	0,22	38	0,2	-	-
Local do evento						
Residência	8.065	56,55	9.509	53,7	-	57,3
Escola	1.100	7,79	1.304	7,6	-	6,2
Local de recreação	1.067	7,46	1.141	6,6	-	-
Local de prática esportiva	-	-	-	-	-	7,0
Bar ou similar, comércio e serviços	-	-	-	-	-	7,1
Via pública	2.184	15,52	2.651	17,3	-	16,7
Outros	1.722	12,13	2.260	13,6	-	5,7
Sem informação	87	0,55	209	1,1	-	-

Fonte: adaptado pelas autoras com base nos inquéritos de Vigilância de Violências e Acidentes (VIVA), elaborados pelo Ministério da Saúde nos anos de 2011, 2014 e 2017.

Os dados apresentados na tabela 2 referem-se aos atendimentos em serviços de urgência e emergência sentinelas envolvendo todos os tipos de violência, sejam elas autoinfligidas ou praticada por outros indivíduos, estes dados

mostram que a violência é um fator presente na vida de crianças e adolescentes em idade escolar, sobretudo na vida dos jovens entre 10 e 19 anos. De todos os atendimentos por violência realizados, 21,45% a 28,8% foram prestados a crianças ou adolescentes (0 a 19 anos). Estes indicadores estão em consonância com as considerações de Souto *et al.* (2018), os autores afirmam que nas últimas décadas a violência dentro desta faixa etária tem se tornado um problema de saúde pública, o que demanda a ampliação de políticas e estratégias voltadas para esta emergente questão.

Outro fator relevante é o fato de que não houve redução destes percentuais após a implementação do Programa Saúde na Escola, ao contrário, o percentual de 2017 é significativamente maior do que os números encontrados no inquérito de 2011. Embora apenas o levantamento de 2017 traga o percentual de atendimentos por violência ocorridos exclusivamente na escola (3,3%), a proposta do PSE transcende o ambiente escolar e visa reduzir os índices de violência nos ambientes onde os jovens estão inseridos, não somente na escola. Observa-se que o objetivo do programa, no que tange a violência, não foi adequadamente atingido.

Tabela 2: Atendimentos por violência em serviços sentinelas de urgência e emergência nas capitais brasileiras

Características	2011		2014		2017	
	n	%	n	%	n	%
Sexo						
Masculino	3.181	70,39	3.510	68,0	2.964	68,1
Feminino	1.306	29,41	1.439	32,0	1.325	31,9
Sem informação	10	0,19	-	-		
Faixa etária (anos)						
0 a 9	181	4,05	424	10,8	307	7,8
10 a 19	809	17,40	927	18,0	750	17,3
20 a 39	2.578	56,93	2.610	50,5	2.238	52,1
40 a 59	746	17,44	797	17,1	825	19,1
60 e mais	130	2,95	135	2,8	154	3,7
Sem informação	53	1,22	56	0,8	-	-
Local do evento						
Residência	-	-	-	-	1.607	37,1
Escola	-	-	-	-	133	3,3
Local de prática esportiva	-	-	-	-	77	1,7
Bar ou similar, comércio e serviços	-	-	-	-	512	11,3
Via pública	-	-	-	-	1.664	42,3
Outros	-	-	-	-	208	4,3

Fonte: adaptado pelas autoras com base nos inquéritos de Vigilância de Violências e Acidentes (VIVA), elaborados pelo Ministério da Saúde nos anos de 2011, 2014 e 2017.

A tabela 3 refere-se à proporção de atendimentos por agressões praticadas por terceiros, um dado que chama atenção é o fato de que a diferença de atendimentos entre os gêneros vem, paulatinamente, diminuindo, pois o percentual de agressões envolvendo as mulheres aumenta a cada inquérito.

Os atendimentos decorrentes de agressões praticadas contra crianças e adolescentes em idade escolar permanecem elevados nos três inquéritos avaliados (21,02% em 2011, 29,6% em 2014 e 24,4% em 2017). Observa-se que não houve redução destes percentuais, a proporção de atendimentos em 2017 é maior do que a proporção de 2011. Em relação às agressões ocorridas exclusivamente nas escolas, percebe-se uma estabilidade de atendimentos nas unidades de urgência e emergência sentinelas. Estes dados reforçam a ineficiência das ações de prevenção a violência contra crianças e adolescentes adotadas no âmbito do Programa Saúde na Escola.

Segundo Farrington (2002) a violência entre os jovens pode decorrer de fatores psicológicos, familiares, circunstanciais e condição socioeconômica. De acordo com o autor, devido às mudanças sociais ocorridas nas últimas décadas, os mecanismos de controle da violência entre os jovens adotados até a década de 1970 mostram-se ineficientes na atualidade. A complexidade dos fatores associados à violência e os mecanismos tradicionais de controle de agressões entre jovens reverberam o aumento destes eventos. É, portanto, necessário reformular as ações do PSE no que tange o controle de agressões entre indivíduos em idade escolar.

Tabela 3: Atendimentos por agressão em serviços sentinelas de urgência e emergência nas capitais brasileiras

Características	2011		2014		2017	
	n	%	n	%	n	%
Sexo						
Masculino	2.968	73,3	3.244	72,5	-	70,7
Feminino	1.070	26,7	1.228	27,5	-	29,3
Faixa etária (anos)						
0 a 9	170	4,20	406	11,7	-	8,6
10 a 19	703	16,82	833	17,9	-	15,8
20 a 39	2.311	56,78	2.361	50,3	-	52,4
40 a 59	692	18,02	698	16,5	-	19,6
60 e mais	111	2,87	119	2,7	-	3,6

Sem informação	51	1,31	235	0,9	-	-
Local do evento						
Residência	1.195	28,62	1.462	33,8	-	31,4
Escola	144	3,80	162	3,8	-	3,6
Local de recreação	126	3,07	114	2,4	-	-
Local de prática esportiva	-	-	-	-	-	1,9
Bar ou similar, comércio e serviços	-	-	-	-	-	12,1
Via pública	1.808	44,89	1.943	43,2	-	46,7
Outros	694	17,57	679	14,6	-	4,3
Sem informação	71	2,04	112	2,2	-	-

Fonte: adaptado pelas autoras com base nos inquéritos de Vigilância de Violências e Acidentes (VIVA), elaborados pelo Ministério da Saúde nos anos de 2011, 2014 e 2017.

Segundo Piedrahita, Paz e Romero (2012) a escola exerce um papel preponderante no que se refere à prevenção da depressão e do suicídio entre os estudantes. As autoras afirmam que é necessário identificar os fatores que levam os jovens a terem pensamentos suicidas, sendo fundamental trabalhar pelo fortalecimento de condutas protetoras e de enfrentamento positivo às situações difíceis que se impõem na vida dos jovens.

Outra medida de suma importância na prevenção da tentativa de suicídio ou automutilação não suicida entre estudantes é o combate ao *bullying* nas escolas. Segundo Barbosa *et al.* (2016), o *bullying* e o *ciberbullying* são fenômenos traumáticos que geram danos para a autoestima dos adolescentes. A baixa autoestima ocasionada por este tipo de violência somada a outras pressões na vida pessoal do estudante pode gerar a prática do suicídio.

A tabela 4 traz os dados referentes aos atendimentos em unidades de urgência e emergência sentinelas decorrentes de lesão autoprovocada. É possível observar que este tipo de violência é alarmante na faixa etária entre 10 e 19 anos. Além disso, o percentual de atendimentos de jovens por violência autoinfligida é mais elevado no inquérito de 2017 quando comparado aos números levantados em 2011. Observa-se que a expressiva maioria das lesões autoprovocadas ocorreu no domicílio, sendo elas decorrentes de tentativa de suicídio (59,59% em 2011 e 64,2% em 2017), os dados referentes à ocorrência de tais eventos nas escolas não são significativos, devido ao baixo número de registros.

Tabela 4: atendimentos por lesão autoprovocada em serviços sentinelas de urgência e emergência nas capitais brasileiras

Características	2011		2014		2017	
	n	%	n	%	n	%
Sexo						
Masculino	213	45,2	266	55,8	-	51,2
Feminino	236	54,8	211	44,2	-	48,8
Faixa etária (anos)						
0 a 9	11	2,81	18	2,9	-	1,8
10 a 19	105	22,81	94	18,8	-	28,8
20 a 39	259	57,53	249	51,8	-	50,2
40 a 59	54	12,57	99	22,6	-	15,3
60 e mais	19	3,79	16	3,7	-	3,8
Sem informações	1	0,40	1	0,2	-	-
Tentativa de suicídio						
Sim	272	59,59	-	-	-	64,2
Não	146	33,65	-	-	-	35,8
Sem informação	31	6,76	-	-	-	-
Local do evento						
Residência	373	85,19	349	75,4	-	80,5
Escola	4	0,81	7	2,1	-	0,7
Local de recreação	2	0,30	2	0,2	-	-
Local de prática esportiva	-	-	-	-	-	0,0
Bar ou similar, comércio e serviços	-	-	-	-	-	5,6
Via pública	30	6,11	43	9,6	-	8,9
Outros	35	6,66	60	10,6	-	4,2
Sem informação	5	0,92	16	2,2	-	-

Fonte: adaptado pelas autoras com base nos inquéritos de Vigilância de Violências e Acidentes (VIVA), elaborados pelo Ministério da Saúde nos anos de 2011, 2014 e 2017.

Com base nos dados da tabela 4, é possível afirmar que as ações no âmbito do Programa Saúde na Escola não foram eficientes, até o momento, na identificação dos fatores que levam os jovens a cometerem danos físicos a si próprios, como automutilação não suicida e a tentativa de suicídio, bem como na implementação de estratégias de enfrentamento a estes fatores de risco.

5. CONCLUSÃO

A construção de políticas públicas que visam à prevenção dos acidentes dentro do ambiente escolar e a diminuição da violência, tanto dentro da escola, como nos ambientes onde as crianças e adolescentes estão inseridos, parece ser

uma tarefa complexa. Uma trama de fatores interfere direta e indiretamente na ocorrência destes eventos. Neste sentido, o Programa Saúde na Escola representa uma importante iniciativa no que tange a promoção e proteção da saúde dos estudantes.

Por meio dos dados levantados neste estudo, evidenciou-se que o PSE obteve um alcance satisfatório no que se refere à prevenção dos acidentes entre os indivíduos em idade escolar. Os fatores que predispõem os estudantes a sofrerem acidentes são mais facilmente controláveis, sobretudo dentro da escola. Campanhas de conscientização de prevenção de acidentes, capacitações de professores e demais colaboradores das instituições de ensino, adaptação do ambiente físico, dentre outras medidas, podem surtir efeitos positivos na redução destes indicadores.

Entretanto, os fatores que contribuem para a violência entre os estudantes, tanto a violência autoprovocada, como a praticada contra outros indivíduos, são complexos e demandam estratégias mais elaboradas. É necessário estabelecer sólidas parcerias intersetoriais para que se possa transpor os muros das escolas e interferir em aspectos sociais, culturais, econômicos, dentre outros fatores que contribuem para um comportamento violento. Neste sentido, os dados levantados nesta pesquisa, referentes à violência entre os indivíduos em idade escolar, expõem as limitações do PSE no que tange esta demanda.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, A. K. L.; PARENTE, T. D. L.; BEZERRA, M. M. M.; MARANHÃO, T. L. G. Bullying e sua relação com o suicídio na adolescência. **Id on Line Revista de psicologia**, v. 10, n. 31, p. 202-220, 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.286**, de 5 de dezembro de 2007. Institui o Programa Saúde na Escola - PSE e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Cadernos de Atenção Básica: Saúde na escola**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Decreto nº 1.861**, de 4 de setembro de 2008. Estabelece recursos financeiros pela adesão ao PSE para Municípios com equipes de Saúde da Família, priorizados a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que aderirem ao Programa Saúde na Escola (PSE).

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. **Viva: vigilância de violências e acidentes, 2009, 2010 e 2011**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2013.

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. **Viva: vigilância de violências e acidentes, 2013 e 2014**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2017.

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. **Viva: vigilância de violências e acidentes, 2017**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2019.

FARRINGTON, D. P. Fatores de risco para a violência juvenil. **Violência nas escolas e políticas públicas**, p. 25-57, 2002.

PIEDRAHITA, S. L. E.; PAZ, K. M.; ROMERO, A. M. Estratégia de intervenção para a prevenção do suicídio em adolescentes: A escola como contexto. **Rumo à Promoção da Saúde**, v. 17, n. 2, p. 136-148, dez. 2012.

PRIOTTO, E. P.; BONETI, L. W. Violência escolar: na escola, da escola e contra a escola. **Revista Diálogo Educacional**, v. 9, n. 26, p. 161-179, 2009.

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Saúde. Coordenação de Desenvolvimento de Programas e Políticas de Saúde - CODEPPS. **Manual de prevenção de acidentes e primeiros socorros nas escolas**. São Paulo, 2007.

SILVA, K. L.; RODRIGUES, A. T. Ações intersetoriais para promoção da saúde na Estratégia Saúde da Família: experiências, desafios e possibilidades. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 63, n. 5, p. 762-769, set-out 2010.

SOUTO, D. F.; ZANIN, L.; AMBROSANO, G. M. B.; FLÓRIO, F. M. Violência contra crianças e adolescentes: perfil e tendências decorrentes da Lei nº 13.010. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 71, p. 1313-1323, 2018.

VARA, M. F. F. **Primeiros socorros**: um estudo pelo viés da educação física. 1. Ed. Curitiba: InterSaberes, 2020.

VENÂNCIO, M. A. V. D. **Prevalência dos acidentes em espaço escolar e percepção dos agentes educativos**. 2014. Dissertação (Mestrado em Enfermagem Comunitária) - Instituto Politécnico de Viseu - Escola Superior de Saúde de Viseu, Portugal, 2014.

**1º SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO DO
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS
PÚBLICAS DA UNIPAMPA -CAMPUS SÃO BORJA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O
DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM ESPAÇOS DE
FRONTEIRA**

DE 03 A 05 DE MAIO DE 2022

PALESTRA, GT'S, MINICURSOS E OFICINAS



GT 13 – DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CULTURA POLÍTICA

Coordenadores:

Prof. Dr. Domingos Sávio Campos de Azevedo (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestranda Fernanda Weirich (PPGPP-UNIPAMPA)

Prof. Dr. Alex Sander Barcelos Retamoso (UNIPAMPA)

Mestre Nei Saraiva da Fontoura Junior (UNIPAMPA)

ASPECTOS DA DEMOCRACIA: UM ESTUDO NA COMPREENSÃO DE JOSEPH SCHUMPETER E ROBERT DAHL

Gabriel Cavalcante de Sousa¹⁶⁸
Juliano Vargas¹⁶⁹

Resumo: Neste artigo o objetivo é analisar duas visões que fazem parte da chamada “teoria competitiva da democracia”, que procurou demonstrar aspectos “reais” desta categoria destacando dois modelos: o elitista, representado pelo pensamento de Joseph Schumpeter (1961) e o pluralista, representado por Robert Dahl (1971). Primeiramente são apresentados os principais argumentos na concepção de Schumpeter acerca da democracia e os argumentos que o levaram a refutar a teoria clássica. Posteriormente são apresentados os pressupostos oferecidos por Dahl para que as sociedades tenham maior propensão a escolha de governos com decisões mais democráticas. Conclui-se, que Schumpeter reserva suas críticas sobre a participação do cidadão no processo democrático e reforça que essa participação deve ser autônoma. Já Dahl, propõe que a partir dimensão participativa da poliarquia é possível chegar a um regime plenamente democrático.

Palavras-Chave: Democracia; Schumpeter; Dahl.

INTRODUÇÃO

No sentido clássico, a democracia é um regime em que as decisões políticas são tomadas com a participação do povo e tem como principal objetivo o bem comum. Dentro dos estudos dessa categoria, destacam-se dois cientistas políticos: Joseph Schumpeter (1961) e Robert Dahl (1971). Em seus estudos sobre a democracia, eles tiveram certos pontos de vista em comum, como a busca pela “verdade efetiva das coisas”, mas também tiveram pontos divergentes sobre a “participação efetiva de um cidadão” em um regime político consideravelmente democrático.

As ideias de Schumpeter foram relacionadas à compreensão de como as democracias de fato funcionam. Dahl dá continuidade aos estudos sobre seu funcionamento, acrescentando a discussão sobre as condições que levariam uma sociedade a ser mais democrática e que benefícios isso traria aos cidadãos.

As perguntas norteadoras deste artigo são: o que se entende pela concepção de Schumpeter sobre a democracia no sentido real e quais os motivos que o levaram a refutar as ideias da sua versão teórica clássica? Quais os

¹⁶⁸ Bacharel em Economia e Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí - UFPI, Piauí, Brasil. E-mail: gabrielcavalcante@ufpi.edu.br

¹⁶⁹ Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (UnB). Professor no Departamento de Ciências Econômicas (DECON) e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Pesquisador na FAPEPI/SEPLAN/Governo do Estado do Piauí. E-mail: juliano.vargas@ufpi.edu.br

pressupostos que Dahl oferece para que as sociedades tenham possibilidades de serem mais democráticas e em quais aspectos isso beneficia a população?

Tendo em vista essas perguntas norteadoras, o objetivo geral deste artigo é analisar duas visões que fazem parte da chamada “teoria competitiva da democracia”, que procurou demonstrar aspectos “reais” desta categoria. Dentro da teoria competitiva, destacam-se dois modelos que apresentam diferenças entre si: o elitista e o pluralista. O primeiro é representado pelo pensamento de Schumpeter e o segundo pelo de Dahl. Neste sentido, tem-se os seguintes objetivos específicos: i) apresentar os principais argumentos na concepção de Schumpeter acerca da democracia e os argumentos que o levaram a refutar a teoria clássica; ii) descrever os pressupostos oferecidos por Dahl para que as sociedades tenham maior propensão a governos com decisões mais democráticas, destacando os benefícios da democracia à cidadania.

Por meio de uma pesquisa bibliográfica via fontes secundárias, realizou-se uma investigação teórica para conhecer as características de cada abordagem, trazendo para o debate, mais especificamente, as considerações de Schumpeter nos capítulos 21 e 22 do livro “Capitalismo, Socialismo e Democracia” (1961) de Dahl nos três primeiros capítulos do livro “Poliarquia: participação e oposição” (1971).

Quanto à estrutura do artigo, na primeira parte é apresentada a concepção de democracia Schumpeter, destacando suas formulações sobre como ela funciona no mundo real e os motivos que o levam a contrapor as ideias da teoria clássica. Na segunda parte é apresentada a concepção de democracia de Dahl no que tange o conceito de poliarquia como a forma ideal de sociedades com decisões democráticas e os pressupostos e benefícios que a democracia oferece a uma sociedade. Ambas as seções finalizam com interpretações de autorias especializadas nos temas a serem abordados.

A CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA DE JOSEPH ALOIS SCHUMPETER

Ao criticar a teoria clássica da democracia, Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) desenvolveu uma concepção considerada mais realista da democracia. Nesse sentido, essa seção procura sintetizar os argumentos dessa crítica e,

posteriormente, analisar a concepção de democracia desenvolvida pelo economista austríaco na obra intitulada *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1961).

Críticas à teoria clássica da democracia

É relativamente comum ouvir do senso comum que a democracia é aquele sistema que tem a alcunha de o “governo de todos” e que isto pode ser aplicado em vários âmbitos sociais, do político ao empresarial. Na teoria moderna sobre a democracia, Schumpeter propõe um conceito mais elaborado do que supõe o senso comum que acredita no governo democrático e no atendimento dos interesses do povo atuando em benefício do suposto “bem comum”.

Segundo Schumpeter (1961), o povo não tinha uma opinião definida e racional sobre as questões políticas e sociais. Assim, uma crítica do autor diz respeito a sua negação dos principais pilares de sustentação da concepção clássica da democracia. Ele afirma que a “vontade dos cidadãos” não é considerada como um fator político, pois aponta para o fato de que não existe um bem comum determinado que seja aceito pelo povo por força de argumentação racional. Isso se justifica pelo fato de que, além da possibilidade de as pessoas desejarem outras coisas que não o bem comum, há também a diversidade de significados acerca do que seja bem comum considerando diferentes indivíduos e grupos. Esse é, inclusive, o primeiro pilar de sustentação da crítica à concepção clássica da democracia levantada pelo autor.

Outra crítica é a de que “mesmo que um bem comum suficientemente definido, como, por exemplo, o máximo da satisfação econômica do utilitarista, fosse aceitável por todos, ainda assim não se teriam soluções igualmente definidas para os casos individuais” (SCHUMPETER, 1961, p. 302). Em seguida, o autor desconstrói as duas bases da teoria clássica, o bem comum e a vontade geral, atribuindo ao fracasso o fato de que “os utilitaristas não conheciam aquela entidade semi mística, possuidora de uma vontade própria (a alma do povo), tão fartamente explorada pela escola histórica de jurisprudência” (SCHUMPETER, 1961, p. 303).

O centro de gravidade utilitarista, por um lado, unifica as vontades individuais e procura fundi-las por meio da discussão racional e transformá-las na vontade do povo e, por outro lado, confere à última a exclusiva dignidade ética reclamada pelo credo democrático clássico. Porém, Schumpeter (1961) considera

absolutamente irrealista o caráter racional atribuído à vontade do indivíduo, afirmado pela concepção clássica.

Sobre esse caráter irrealista, Schumpeter (1961) analisa que o cidadão comum, sozinho, deveria ser capaz de agir e pensar, afastado das inerências impostas e da pressão de grupos de propaganda, pois essas não deveriam ser aceitas no processo democrático. Entretanto, o autor evidencia a inexistência de decisões racionais e reitera, por vezes, que a simples declaração quando repetida frequentemente possui mais efeito do que argumentos racionais e essas influências incidem diretamente no funcionamento da democracia. Partindo desta análise sobre a “teoria clássica da democracia” que Schumpeter (1961) propõe outra definição, mais realista, em sua opinião, para esse sistema de governo.

A democracia Schumpeteriana

As ideias de Schumpeter (1961) são relevantes para o meio intelectual e acadêmico, pois elas representaram uma ruptura com a concepção clássica da democracia. Para o autor, a democracia se caracteriza muito mais pela concorrência organizada pelo voto do que pela soberania do povo, ou o sufrágio universal, como afirma a concepção clássica. A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. Por esse motivo, ele defende que este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição da democracia.

Contudo, observando a realidade dos diversos sistemas políticos modernos, sabe-se que este modelo de democracia direta existe apenas no normativismo da doutrina clássica. A democracia representativa que existe hoje reserva ao cidadão em geral o direito de ir ao local de votação e escolher os representantes aos quais ele mais se alinha ideologicamente.

Nesse sentido, “o papel do povo é formar um governo, ou um corpo intermediário que, por seu turno, formará o executivo nacional, ou governo” (SCHUMPETER, 1961, p. 321). Portanto, a democracia nada mais é do que um mecanismo para escolher e autorizar governos através da competição entre elites por votos em eleições periódicas. Em outras palavras, a democracia se caracteriza

muito mais pela concorrência organizada de elites em busca de votos, do que por aquelas ideias clássicas de soberania popular, ou mesmo de sufrágio universal.

Na sua concepção, a liderança ganha destaque e a competição por essa liderança se torna o cerne da democracia. Assim, há uma inegável relação entre democracia e liberdade individual, em que o indivíduo (eleitor) tem a função primária de formar governos, aceitando um líder e, também, o poder de dissolvê-lo, retirando essa aceitação. O autor também enfatiza que não existe uma vontade do povo, mas sim uma vontade da maioria, sendo esta incapaz de representar a vontade do povo. De forma objetiva, Schumpeter (1961, p. 325) aponta que “o princípio da democracia, então, significa apenas que as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com maior apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes”.

Neste contexto, o termo “mercado político” é utilizado de forma análoga a um mercado econômico, em que empresários e comerciantes competem pela preferência do consumidor. No mercado político, os partidos (“empresários políticos”) concorrem entre si buscando obter a preferência dos eleitores (consumidores). Também no mercado político, os candidatos oferecem vantagens ao público sob a forma de bens e/ou serviços, e esperam como contrapartida o voto dos eleitores.

Ao definir a natureza e o papel dos partidos políticos, Schumpeter (1961) rompe mais uma vez com a teoria clássica da democracia. Os partidos políticos cumprem papel decisivo para o desenho da democracia, muito embora ele chame atenção para o fato de que o partido não é, como tenta por vezes nos convencer a doutrina clássica, um grupo de homens que tenciona promover o bem-estar público baseado em algum princípio comum. Assim, Schumpeter (1961) concebe os partidos políticos como máquina eleitoral, em uma tentativa de regular a disputa política tal qual como se configura, por exemplo, nas associações do comércio.

Este pensamento é reforçado por Anthony Downs (1999), que coloca a ação dos partidos políticos como similar a dos empresários, enquanto que os eleitores podem ser vistos como consumidores. Assim, partidos e eleitores atuam racionalmente no sentido de que os partidos calculam a trajetória e os meios de sua ação para maximizar seus votos (lucros), enquanto os eleitores, da mesma forma, procuram maximizar suas vantagens (utilidades). Norberto Bobbio (2010) também adere à ideia de mercado político na medida em que entende que nos sistemas democráticos ocorre uma relação generalizada de troca entre governantes e

governados. Para o pensador italiano, nas democracias reais ocorre uma troca contínua entre produtores e consumidores de consenso, ou entre produtores e consumidores de poder.

Ao estabelecer essa noção de mercado político, em que elites políticas competem livremente pelo voto dos eleitores, Schumpeter (1961) fez menção a um aspecto importante, qual seja, o tipo de concorrência que acontece em tal mercado. Segundo o autor, é importante ter em mente que não se trata de uma concorrência perfeita, mas, ao contrário, de uma concorrência imperfeita ou oligopólica assim como acontece no mercado econômico. Diante destas observações, o autor enfatiza que no sistema democrático competitivo, a oposição deve ser concebida como natural e deve ser saudável.

A CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA DE ROBERT DAHL

A teoria competitiva da democracia explicitada na seção anterior também comporta outro modelo, que é denominado de “pluralista”. Os pluralistas, aqui representados por Robert Dahl, também concebem a democracia como um regime em que existe uma competição de elites pelo poder, assim como os elitistas, representados por Schumpeter. Contudo, os pluralistas não concordam integralmente com a vertente do elitismo, sobretudo no ponto em que esta afirma que a concentração de poder pelas elites é algo inevitável. Ainda que os elitistas tenham exercido uma influência considerável sobre os pluralistas, “estes se diferenciam daqueles na medida em que aceitam a ideia de que as decisões políticas do governo de uma sociedade democrática sofrem a influência de vários grupos” (HELD, 2007, p. 148).

Deste modo, Dahl buscou investigar as condições que levariam uma sociedade a ser mais democrática, ou seja, embora ele defenda a teoria competitiva, sua ênfase é muito diferente da de Schumpeter. Dahl começa no ponto em que Schumpeter parou, isto é, aquele procura uma difusão e um reforço pluralistas – na sociedade como um todo – da competição entre elites (SARTORI, 1994).

Em suas análises, Dahl (1971) aponta para as dificuldades de se encontrar, na época destes estudos, sociedades totalmente democráticas, pois até aquele momento o mesmo havia identificado poucas “dúzias” de países que contemplavam as características que se configuravam nesse tipo de governo. Para Dahl, nenhum

grande sistema do mundo real era verdadeiramente uma democracia, optando por chamar os que mais se aproximavam das características de “contestação pública e participa o” de “poliarquias”.

Poliarquias podem ser pensadas como regimes plenamente democráticos. Elas são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto  , fortemente inclusivos e amplamente abertos a contesta o pública (DAHL, 1971).

Alguns pressupostos importantes para as sociedades tornarem-se mais democráticas

A contribui o de Dahl para a política   notável quando se observa que o seu conceito de “poliarquia”   o que tem na prática. A poliarquia descreve de forma plural e igualitária a participa o do cidadão, além de garantir o seu interesse através da contesta o. Dahl (1971, p. 25) parte do seguinte pressuposto: “uma característica-chave da democracia   a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais”. Nesse sentido, atendendo a essas presun oes, os governos seriam considerados democráticos. Dessa forma, o autor descreve a democracia como um regime em que necessariamente tivesse em suas características a capacidade de ser, pelo menos parcialmente, “responsivo com todos os cidadãos” colocando-o como um “sistema hipotético” que serviria apenas para nortear o grau com que as sociedades se aproximam dessa concep o.

Para Dahl (1971) existem certos critérios arbitrários para que um regime alcance o grau de democracia plena. Segundo sua teoria, há o que ele chama de responsividade, ou a percep o de que todos os cidadãos são considerados como politicamente iguais.

A ideia de responsividade de um governo apresenta pressupostos que, quando materializados, são úteis para a sociedade e garantem certas oportunidades plenas: i) formular suas preferências; ii) expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo por meio de a oes coletivas ou individuais; iii) a chance de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo – ou seja, sem discrimina o – decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (DAHL, 1971).

De acordo com as suas premissas, em grau oposto a uma poliarquia plena, o autor sugere a existência da hegemonia fechada, cenário em que nenhum dos critérios supracitados são respeitados. Dessa maneira, é possível, sem muito esforço, categorizar como hegemonia fechadas todas as formas de totalitarismos, em que o planejamento das ações do governo é tradicionalmente unilateral. Além disso, avaliam apenas a sua perspectiva enquanto analisa-se o cenário, sabedor de que é ele que detém o controle e é o responsável por ditar todas as regras.

Ainda nesta perspectiva, percebe-se que quanto maior a contestação pública, isto é, quanto maior a competição entre as elites políticas, mais uma sociedade pode ser uma poliarquia. Na mesma medida, quanto mais direitos de participar em eleições, ou pela ampliação do sufrágio ou de outros direitos políticos, maior seria a inclusão e, portanto, o aumento das chances de se chegar a poliarquia (DAHL, 1971).

Os benefícios da poliarquia para a sociedade

Muitos podem comungar das ideias sobre o pensamento de Gaetano Mosca (1939), que diz que no fim das contas todo regime é dominado por uma minoria governante, trazendo uma crítica e ao mesmo tempo provocando a reflexão sobre as poliarquias e se sua concepção de contestação política e participação ou liberalização produzem, de fato, benefícios ao conjunto da população. Isso porque muitas vezes as poucas mudanças que ocorrem parecem na prática serem apenas superficiais e não contemplam sua materialização no mundo real.

Nesse sentido, apresentam-se aqui os resultados significativos que uma poliarquia oferece. Na busca de compreender tal importância, Dahl (1971, p. 41) aponta que “existem liberdades liberais clássicas que são uma parte da definição de contestação pública e de participação”. Desse modo, há oportunidades – além do direito de voto e da oposição ao governo – de organizarem-se politicamente em grupos, de produzir-se manifestações sobre assuntos políticos sem medo de sofrer represálias por parte do governante, de reivindicarem direitos acerca do acesso a opiniões alternativas, dentre outros. Ademais, é possível votar de forma secreta em candidatos de partidos diversos e ainda ter-se a civilidade para que os candidatos derrotados entreguem pacificamente os cargos aos vencedores.

Ainda nesse entendimento, Dahl (1971, p.46) acrescenta que “em qualquer país, quanto maiores as oportunidades de se expressar, organizar e representar preferências políticas, maior a variedade das preferências e interesses possíveis de representação”. Todas essas liberdades seriam importantes contribuições para a população, desde que não sejam desvirtuadas as finalidades dessas garantias.

Observa-se que toda essa participação ampliada promove a expansão de votantes (de classes diferentes) conjuntamente com o aumento da competição no cenário político, permitindo a elevação tanto em números quanto na própria diversificação de candidatos ou de novos integrantes que passam a ocupar cargos eletivos. Dessa maneira, existe a incorporação de novas possibilidades para classes antes sequer reconhecidas como cidadãos – tornando o cenário político mais representativo. Os próprios partidos são forçados a quebrar sua hegemonia de pequenos grupos, até mesmo para se fazerem representativos no novo contexto que se apresentará.

O autor acrescenta os benefícios das sociedades poliárquicas nas “políticas governamentais”, no sentido de que um sistema político que tem em sua estrutura poucos obstáculos para a contestação pública e possui maior inclusão, com que menores seriam as chances de um governante adotar ações extremas para com os seus cidadãos (DAHL, 1971).

No entanto, isso não implica que as poliarquias sejam melhores do que outros regimes com pessoas efetivamente privadas de direitos de cidadania. No sistema político proposto por Dahl, os homens devem enxergar a democracia como princípio moral ou ideal regulador. Entre os padrões da política real e ideal não há, assim, uma relação de antagonismo. As várias formas de organização política deverão ser avaliadas conforme a maior ou menor proximidade com relação ao “sistema hipotético” da democracia (HOLLANDA, 2011).

Aqui foram apresentados alguns dos argumentos de Dahl que promovem uma reflexão sobre os benefícios que a “poliarquia” possibilita a uma sociedade. Dessa maneira, ele considera que “parece evidente que regimes diferentes provocam consequências diferentes” e que tanto os “defensores da poliarquia” quanto “seus adversários” concordam que os benefícios que tais condições produzem tem significância para seus cidadãos, sobretudo pela aquisição de direitos que, “uma vez adquiridos”, serão mais difíceis de serem extintos (DAHL, 1971, p. 49).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer desse estudo, observou-se que as ideias de Schumpeter (1961) rechaçam o entendimento tão difundido de democracia soberana, conforme pregada pela doutrina clássica. Observando a realidade dos diversos sistemas políticos modernos, sabe-se que esse modelo de democracia existe apenas no normativismo dos pensadores clássicos. Todavia, a democracia representativa que existe hoje reserva ao cidadão em geral o direito de ir ao local de votação e escolher os representantes aos quais ele mais se alinha ideologicamente.

Percebe-se, portanto, que a beleza da democracia reside nas possibilidades garantidas pelas liberdades básicas típicas dos sistemas democráticos. A contribuição de Schumpeter (1961) reserva-se, sobretudo, as suas críticas sobre a participação do cidadão no processo democrático, visto o interesse e o caráter influenciável do eleitor frente aos partidos. Mas, para que exista a democracia, é necessário garantir ao cidadão o direito de não ser influenciado – ele deve poder fazer suas próprias escolhas políticas autonomamente.

Já Dahl (1971), em seu trabalho sobre a poliarquia, explica que para que um regime seja plenamente democrático, é necessário que ele atenda a alguns critérios institucionais a partir do fornecimento das oportunidades ao cidadão de formular e expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo, além de ter as suas preferências consideradas na conduta dos governantes – dimensão participativa da poliarquia. Destaca-se, também, a dimensão de disputa pelo poder considerando que a contestação pública, mesmo que entre elites, possibilita ganhos à sociedade. Isso permite conceber que as sociedades que produzem a ideia de responsividade pelo governo possibilitam garantias legais, prerrogativas estas que vão muito além do voto, favorecendo a inclusão das pessoas nas decisões políticas e no próprio corpo dos partidos políticos, aumentando, assim, a pluralidade de oportunidades sociais.

Diante do exposto, frisa-se que nesta investigação promoveu-se apenas a discussão direcionada sobre alguns aspectos da categoria democracia via entendimento desses dois autores. Ressalta-se, portanto, que esse debate não se esgota aqui. Desse modo, sugere-se como estudos futuros a argumentação com outras autorias que também se debruçaram sobre a temática e que contribuíram

com essa discussão. Aplicações diversas das teses das autorias aqui trazidas à baila em realidades concretas também é uma possibilidade promissora de pesquisa futura.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1971.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

MOSCA, Gaetano. **The Ruling Class**. New York: McGraw-Hill, 1939.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada: O Debate Contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR, UMA CONQUISTA CIDADÃ

Gilson Edo Alves Parodes¹⁷⁰

Ronaldo Bernardino Colvero¹⁷¹

Ismael Mauri Gewehr Ramadam¹⁷²

Resumo Este trabalho tem por objetivo estudar a importância da participação popular no debate e tomada de decisões acerca da distribuição de recursos orçamentários em espaços de gestão pública, como escolas e prefeituras. Bem como a importância dessa participação na formação cidadã dos atores envolvidos no processo de gestão participativa, desenvolvendo sua capacidade crítica para identificar as necessidades da coletividade e encontrar, de forma conjunta e construída no debate argumentativo, soluções para essas demandas. O presente estudo será elaborado através da revisão de artigos científicos que abordaram esta temática.

Palavras-chave: participação popular; orçamento participativo; cidadania.

INTRODUÇÃO

O princípio basilar da gestão participativa é dar autonomia aos cidadãos, promovendo a aprendizagem e a apropriação do conhecimento da realidade, onde através da responsabilidade assumida e sua autodeterminação passam a disputar e ocupar espaços de poder. Esse processo constitui-se num processo de valorização social, expressando um conjunto de saberes, vivências e cooperação, estimulando habilidades, experiências e capacidades próprias, entre outros fenômenos.

Nesse trabalho vamos discorrer sobre os espaços destinados à participação popular influenciando as tomadas de decisões em três espaços distintos: a

¹⁷⁰ Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Especialista em Contabilidade e Administração Pública pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões (URI). Bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas (FACECA). Atua como Servidor Público Federal no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha – Campus São Vicente do Sul. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7533-8266>. E-mail: gilson.parodes@iffarroupilha.edu.br.

¹⁷¹ Doutor em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. É professor associado na Universidade Federal do Pampa, atuando no curso de Ciências Sociais – Ciência Política, Licenciatura em Ciências Humanas e Direito. Atua como professor da Pós-Graduação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa e da Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio da Universidade Federal de Pelotas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2958-8656>. E-mail: ronaldocolvero@unipampa.edu.br.

¹⁷² Doutorando em Desenvolvimento Regional (PPGDR-UNIJUI). Mestre em Administração pela UFRGS. Atua como professor e diretor regional das Regiões Campanha e Fronteira Oeste da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). É colaborador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP – UNIPAMPA). Integrante do Grupo de Pesquisa CNPQ – Labpoliter – Laboratório de Políticas Públicas e Territórios Fronteiriços. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3198-1150>. E-mail: Ismael-ramadam@uergs.edu.br.

participação popular na construção do orçamento público, a gestão democrática no ambiente escolar e o papel dos conselhos gestores de políticas públicas.

Num primeiro momento falaremos sobre a forma de construir as propostas orçamentárias ou de gestão que passou a ser desenvolvida no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, tendo como precursora a experiência da cidade de Porto Alegre, onde o governo formado por uma aliança de partidos de esquerda chamada Frente Popular implantou o Orçamento Participativo. Logo após, trataremos de como a partir da CF 1988, mais precisamente com a Inclusão do Inciso VI do artigo 206, foi introduzida a gestão democrática do ensino público, dessa forma fortalecendo a organização democrática, permitindo a gestão dos recursos públicos e o controle dos mesmos por um órgão independente, ligado à estrutura, porém, acima da direção ou administração escolar. E por fim, mas não menos importante, vamos falar sobre a constituição e o papel dos conselhos gestores na implementação, controle e deliberações sobre as políticas públicas nos mais variados setores da administração pública e no fortalecimento da democracia.

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O incentivo ao diálogo com todos os segmentos sociais, como embasamento para formulação de políticas públicas, é fundamental para o fortalecimento da democracia e exercício da cidadania. A participação do cidadão influi e aprimora as políticas públicas, atuando como uma mola propulsora das mudanças sociais. Atualmente, milhares de pessoas participam de conselhos gestores em todas as esferas da administração pública brasileira, seja na União, nos estados ou nos municípios. A implantação e o fortalecimento dos processos de participação e controle social, através da realização de conferências e conselhos, aproximam de forma contínua as ações dos governos à realidade da população.

Podemos citar como um grande exemplo do resultado da participação popular na construção de políticas públicas no Brasil a construção do Sistema Único de Saúde (SUS). Segundo reportagem de Juliana Chagas e Raquel Torres, publicada no site da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/FIOCRUZ em 01/09/2008 foram:

Cinco dias de debate, mais de quatro mil participantes, 135 grupos de trabalho e objetivos muito claros: contribuir para a formulação de um novo

sistema de saúde e subsidiar as discussões sobre o setor na futura Constituinte. A 8ª conferência Nacional de Saúde (CNS), realizada entre 17 e 21 de março de 1986, foi um dos momentos mais importantes da definição do Sistema Único de Saúde (SUS) e debateu três temas principais: 'A saúde como dever do Estado e direito do cidadão', 'A formulação do Sistema Nacional de Saúde' e 'O financiamento setorial'. <http://www.poligremio.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/oitava-conferencia-nacional-de-saude-o-sus-ganha-forma>. Visitado em: 23/11/2020.

Considerando que os conselhos nacionais de educação e saúde remontam suas criações dos anos 30 do século XX, cabe registrar que a 8ª Conferência Nacional de Saúde foi a primeira conferência que contou com a participação de usuários, antes dela, os debates se restringiam à presença de deputados, senadores e autoridades do setor.

Embora tenha citado o SUS como um exemplo de caso de sucesso da participação popular no processo de debate e construção de política pública, há muitos outros casos, como as experiências de orçamento participativo, em muitas cidades brasileiras e de outros países, os conselhos gestores e fóruns das mais diversas áreas, que são de grande importância para essa nova relação entre Estado e sociedade, criando uma nova forma de exercício da democracia, criando espaços para a troca de vivências entre os atores, individuais ou coletivos, criando juntos regras e normas de procedimentos para deliberação.

Em 1986 ocorreu a eleição para a Assembleia Nacional Constituinte, que culminou com promulgação da Constituição Federal de 1988, a constituição cidadã, como ficou conhecida, foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988, ela trouxe o desenho institucional diferente de tudo que havia até então, onde foram dados ao povo muitos poderes, entre eles, o poder de fiscalizar a vida pública brasileira. E nesse contexto de efervescência política com o País respirando os ares da democracia, após o período de 20 anos sob o comando de governos militares, que em 15 de novembro de 1988, ocorrem as primeiras eleições municipais, em todo o país, sob a égide da nova Carta Magna e, em 1989, as primeiras eleições diretas, após a redemocratização, para Presidente da República.

Em Porto Alegre, Olívio Dutra que foi eleito prefeito por uma coalizão de esquerda chamada Frente Popular, formada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), com seu mandato iniciando a partir de 1º

de janeiro de 1989, deu início a história do Orçamento Participativo no Brasil e tem sido a partir de então adotado por um grande número de municípios.

Mas afinal, o que é Orçamento Participativo? O Orçamento Participativo é uma ferramenta adotada pelo gestor público que dá autonomia do processo decisório para os cidadãos. Trata-se de um programa inovador, cujas regras têm por finalidade promover a justiça social, assegurando recursos para áreas mais necessitadas. Esse processo se dá pelo incentivo à participação dos membros das comunidades nas assembleias organizadas com o fim de dar aos cidadãos o poder de decidir, quebrando com modelos obscuros de procedimentos orçamentários.

Quando, numa cidade, dizem alguns filósofos, um ou muitos ambiciosos podem elevar-se, mediante a riqueza ou o poderio, nascem os privilégios de seu orgulho despótico, e seu jugo arrogante se impõe à multidão covarde e débil. Mas quando o povo sabe, ao contrário, manter as suas prerrogativas, não é possível a esses encontrar mais glória, prosperidade e liberdade, porque então o povo permanece árbitro das leis, dos juizes, da paz, da guerra, dos tratados, da vida e da fortuna de todos e de cada um; então, e só então, é a coisa pública coisa do povo. (CICERO, DA REPÚBLICA, p. 29, apud MODESTO).

Cabe salientar, para não imaginarmos, que a participação popular é algo relativamente novo, na verdade ela sempre existiu, porém, por muitas vezes foi reprimida pelas forças policiais e criminalizada pela imprensa, no entanto, é notório que ganhou nova dimensão a partir da Constituição de 1988, quando foram criados mecanismos que garantiram essa participação. Pode-se dizer que as lutas sociais resultaram em uma gestão mais participativa, e essa tentativa de integrar a política e a administração com a participação popular nas tomadas de decisões começou a se tornar mais relevante, emergindo daí várias experiências participativas, como é o caso dos fóruns temáticos, dos conselhos gestores e do orçamento participativo.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO AMBIENTE ESCOLAR

No período que antecedeu a redemocratização, a sociedade civil buscou espaços para exercer sua participação, ou mesmo, debater políticas públicas a fim de conquistar direitos, mas essas manifestações, muitas vezes, acabaram se esvaziando e as relações entre educação e política nesse período, pouco contribuíram para emancipar e dar autonomia a todos na escola.

A partir do processo de redemocratização do Brasil e com o advento da Constituição Federal de 1988 o Estado brasileiro foi direcionado para a descentralização da arrecadação dos tributos para os estados e para os municípios e a política passou a ter uma participação muito mais intensa da sociedade civil junto às instituições. Essa descentralização, ao mesmo tempo em que democratizou, trouxe, no seu bojo, a responsabilidade no uso e controle dos recursos arrecadados.

Essa possibilidade de descentralização de recursos e responsabilidades vem acompanhada de muitas mudanças na forma de gerir a coisa pública, introduzindo nas comunidades novos conceitos e novas metodologias, tendo como princípio norteador que o pensamento democrático, livre e autônomo é um processo a ser construído de modo coletivo, o ambiente escolar pode ser concebido como um espaço de aprendizado da democracia, não apenas como método, mas pela experimentação cotidiana.

Nessa lógica a criação do Conselho Escolar, traz a participação de toda a comunidade escolar para dentro das discussões, seja nas formulações de propostas como para a gestão das mesmas, tanto pedagógicas como financeiras, transformando pais, professores, servidores e diretores em sujeitos que protagonizam as mudanças esperadas. Essa participação contribui para um papel fundamental da escola, abrindo a possibilidade para que os participantes, em especial os alunos, construam uma consciência crítica de sua realidade, e constituir princípios emancipatórios.

Segundo CISESKI e ROMÃO (2004, p.66, APUD AMBONI, 2007):

O Conselho de Escola – um colegiado formado por pais, alunos, professores, diretor, pessoal administrativo e operacional para gerir coletivamente a escola - pode ser um espaço de construção do projeto de escola voltado aos interesses da comunidade que dela se serve. Através dele, a população poderá controlar a qualidade de um serviço prestado pelo Estado, definindo e acompanhando a educação que lhe é oferecida. Disponível em: <http://www.urutagua.uem.br/013/13amboni.htm>. Visitado em: 08/09/2020.

O processo de redemocratização no Brasil possibilitou à sociedade civil a construção de um modelo inovador de gestão escolar, isso foi consagrado com a instituição dos conselhos escolares, porém, muitos conselhos escolares são usados apenas para referendar decisões já tomadas pelos gestores, pois essa democratização das escolas, não veio acompanhada de um sistema racional de controle interno. Nesse sentido, faz-se necessário um controle interno atuante e

forte, com servidores públicos comprometidos com a democracia e tecnicamente preparados, assim resguardando a atuação dos gestores e evitando a ocorrência de irregularidades na aplicação dos recursos.

A escola precisa da presença de pais, alunos, cidadãos e professores conscientes, que encontrem no debate qualificado as soluções para os seus problemas, só assim serão vencidos os obstáculos e poderá ser construída uma escola democrática e inclusiva, com respeito a todos, livre de discriminação e preconceitos.

O PAPEL DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os conselhos gestores de políticas públicas, embora já existissem com funções 'tímidas' para alguns setores, emergiram e ganharam notoriedade com a nova ordem institucional estabelecida no Brasil a partir da Constituição de 1988, onde foram tornados obrigatórios e necessários para que estados e municípios pudessem ser contemplados com recursos descentralizados da União.

Na sua grande maioria a composição dos conselhos exige paridade entre Estado e sociedade, como forma de manter o equilíbrio nas decisões, há conselhos, por exemplo, o Conselho de Saúde que é composto por quatro segmentos: governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários. Em geral, a escolha dos conselheiros é feita por indicação do chefe do Poder Executivo, para os representantes do governo e por escolha entre seus pares para os demais segmentos da sociedade civil. A função de conselheiro, com exceção dos conselheiros tutelares, não é remunerada, por estar definida como uma atividade de relevância pública.

Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. As principais características dos conselhos gestores são: a) Se constituírem espaços públicos de composição plural e paritária. Essa pluralidade responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos. b) Terem no processo dialógico o instrumento de resolução de conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo, c) Funcionarem como instâncias deliberativas

como competência legal para estimular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando no sentido da democratização da gestão.

O que se observa é que esses fóruns constituem uma alternativa democrática fundamental para a construção e consolidação de direitos, mas não basta que os conselhos gestores ou qualquer outro espaço de participação simplesmente existam, é necessário que haja garantia de seu funcionamento com conteúdo crítico no combate às práticas clientelistas. Os conselhos surgem como espaços gestores de aprendizado de convivência democrática, tanto para atores da sociedade civil quanto para o Estado, nesse sentido, encarnam as ambiguidades, os desafios e as promessas de uma forma compartilhada de construção de políticas públicas.

Contudo, é preciso ter clareza que os conselhos constituem em espaços de partilha de poder, objetivo de uma gestão democrática, necessariamente os cidadãos precisam participar do real direito de decidir, e não apenas ser consultado. Existe uma diferença de qualidade entre espaços decisórios e consultivos que não pode ser desconsiderada ou subestimada.

GARRIDO DE PAULA (Apud, DAGNINO, 2002), um dos idealizadores do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em resposta à pergunta sobre os motivos que levaram à defesa da natureza deliberativa dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CDCAs) no processo constituinte, argumentou:

Vínhamos de uma participação em conselhos consultivos e verificamos que esses serviram aos interesses do Executivo. Eventualmente respaldavam alguma de suas ações, mas o Executivo não estava obrigado a acatar nenhuma posição. Agora, se você coloca o conselho como deliberativo e controlador, você coloca a idéia de que ele efetivamente exerce poder público. (Garrido de Paula em entrevista a Stanisci, 1997:111, apud DAGNINO, 2002)

Segundo DAGNINO (2002, p.100), a participação da sociedade civil nos espaços institucionais de decisão é uma das formas de realização desse projeto transformador, mas sem dúvida não é a única, nem mesmo a mais importante.

Os conselhos gestores representam um importante avanço na construção de formas mais democráticas de gestão dos negócios públicos, mas seu potencial e âmbito de atuação são naturalmente limitados. Os conselhos têm o seu papel a desempenhar no controle da gestão pública e na democratização das relações sociais e políticas, mas também têm limites que lhes são inerentes, como, por exemplo, a sua natureza setorial e fragmentada. A compreensão desses limites pode evitar que sobre os conselhos sejam lançadas exageradas expectativas, que tendem inevitavelmente à frustração. (DAGNINO, 2002, p.100)

Não há dúvidas que a institucionalização da participação popular nas políticas públicas foi uma grande conquista dos setores democráticos e que os conselhos constituem um espaço de luta pela ampliação e aprofundamento da democracia brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro passou por diversas transformações durante o século XX, que mudaram muito a sua relação com a sociedade. No início, um Estado excludente e quase sem nenhum compromisso com as causas sociais, a partir dos anos 30 passou a ser um Estado interventor e provedor. Com a instalação do novo regime em 1964, tornou-se um estado burocrático e sem diálogo com os beneficiários, fechado à influência dos trabalhadores na deliberação de políticas sociais. A partir de 1970 surgem movimentos sociais e organizações não governamentais, estimulados por uma nova dinâmica global, trazendo demandas que começaram a enfraquecer o sistema de representação vigente e, finalmente, com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988 foi criada uma nova agenda para as demandas por democracia, cidadania e justiça social.

As formas de representação a partir da participação direta dos cidadãos, apresentadas neste trabalho, surgem como uma alternativa ao descontentamento da população e a desilusão com a atuação política da democracia representativa, trazendo ao cenário político um novo paradigma onde a crise de representatividade deve ser superada por uma relação democrática mais ampla e efetiva entre Estado e sociedade.

Para concluir cabe afirmar que todos os espaços de participação constituem espaços de disputa de poder, que as experiências vivenciadas pelos atores, com erros e acertos, servem para o melhoramento dos processos, avaliando as dificuldades e corrigindo rumos, sem perder o foco no objetivo principal que é dar autonomia aos cidadãos nos processos decisórios.

REFERÊNCIAS

AMBONI, Vanderlei. “Gestão democrática e controle social dos recursos financeiros destinados às escolas estaduais do Paraná”. Disponível em <http://www.urutagua.uem.br/013/13amboni.htm>. Acesso em 08/09/2020.

CHAGAS, Juliana; TORRES, Raquel. “Oitava Conferência Nacional de Saúde: o SUS ganha forma”. Disponível em <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/oitava-conferencia-nacional-de-saude-o-sus-ganha-forma>. Acesso em 23/11/2020.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364 p.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 2ª Edição, 1999. 256 p.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2ª Edição, 1997. 112 p.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. “Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores”. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rap/v47n2/v47n2a04.pdf>. Acesso em 16/11/2020.

JORGE, Jairo. Radicalizar a Democracia. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2014. 104 p.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. “25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas”. Disponível em <http://web-b-ebscobhost.ez96.periodicos.capes.gov.br/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=e80ab4cb-0987-49f9-a340-b84c0d1ebe06%40pdc-v-sessmgr02>. Acesso em 16/11/2020.

LUIZ, Maria Cecília; BARCELLI, Juliana Carolina. “Conselhos Escolares e Participação: A perspectiva de técnicos de secretarias municipais de educação do estado de São Paulo”. Disponível em <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9342/6194>. Acesso em 08/09/2020.

MASCHIO, Itamar; DA SILVA, Fernando Amorim. NETO, Luis Moretto. OSTROSKI, Sinélio Stefano Dubiela. “A participação popular no orçamento público: orçamento participativo em quatro municípios do sul do Brasil”. Disponível em <http://dx.doi.org/10.18316/desenv.v6i1.3147>. Acesso em 03/09/2020.

MODESTO, Paulo. “Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização”. Disponível em <https://www.sedep.com.br/artigos/participacao-popular-na-administracao-publica-mecanismos-de-operacionalizacao/>. Acesso em 03/09/2020.

PARO, Vitor Henrique. Gestão Democrática da Escola Pública. São Paulo: Editora Ática, 3ª Edição, 2008. 120 p.

PINHEIRO, José Mauricio Santos. “Bibliografia e Webgrafia”. Disponível em https://www.projetoderedes.com.br/artigos/artigo_bibliografia_e_webgrafia.php. Acesso em 24/11/2020.

REALI, Mário; NEDER, Carlos. “Participação social foi fundamental na história recente do Brasil”. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/Politica/participacao-popular-foi-fundamental-na-historia-recente-do-brasil-9671/>. Acesso em 23/11/2020.

RUIZ SÁNCHEZ, Félix. Orçamento Participativo: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002. 120 P.

SILVEIRA, Gerveson Tramontin. “Participação Popular, Educação e a Cidade para Todos: Compromisso com a Cidadania”. Disponível em <https://interin.utp.br/index.php/a/article/view/1411/1198>. Acesso em 16/11/2020.

WAMPLER, Brian. “A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?”. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/03.pdf> . Acesso em 06/09/2020.

ÍNDICE DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA: INDICADOR COMPOSTO SELECIONADO PARA AVALIAÇÃO DE AGÊNCIA REGULADORA LOCAL

Jeferson Andrade Duda¹⁷³
Cláudio Júnior Damin¹⁷⁴

Resumo: O trabalho apresenta o indicador composto selecionado para avaliação do grau de estruturação dos instrumentos de participação disponibilizados por uma determinada agência reguladora municipal, objeto de estudo de projeto de pesquisa associado ao PPGPP-UNIPAMPA. Em linhas gerais, é descrito o desenho do índice de Governança Participativa (iGP), formulado com base em metodologia desenvolvida pelo corpo técnico da OCDE para medições de política regulatória. Na sequência, a explanação recai sobre as contribuições oferecidas pelo referido projeto de pesquisa.

Palavras-Chave: avaliação; agência reguladora; governança.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho, inscrito no GT 13 – Democracia Participativa e Cultura Política do 1º Seminário do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa (PPGPP-UNIPAMPA), propõe-se a apresentar o indicador composto selecionado para a medição do grau de estruturação e desenvolvimento dos mecanismos de participação que uma determinada agência reguladora municipal disponibiliza: baixo, moderado, alto ou muito alto. Descarta-se, de plano, a investigação sobre a existência ou não de canais e processos participativos (primeiro estágio da escala de classificação), posto que levantamentos preliminares sobre o objeto de estudo deram conta de que existem.

A referida medição é tema do projeto de pesquisa *Avaliação da governança participativa de uma política regulatória local: o caso da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Borja (AGESB)*, associado à Linha 1 do PPGPP-UNIPAMPA: Análise de programas, projetos e políticas governamentais. O projeto de pesquisa estrutura-se sobre um exercício empírico de aplicação do referido indicador composto ou geral, o Índice de Governança Participativa (iGP). Elaborado por Oliva (2020), com base, principalmente, em metodologia formulada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organismo intergovernamental que conta com “um corpo

¹⁷³ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Rio Grande do Sul, Brasil. *E-mail:* jefersonduda@yahoo.com.br

¹⁷⁴ Orientador do Mestrando Jeferson Andrade Duda, é Professor Doutor do Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Rio Grande do Sul, Brasil. *E-mail:* claudiodamin@unipampa.edu.br

técnico dedicado exclusivamente ao tema da governança regulatória e possui reputação notória no assunto” (OLIVA, 2020, p. 52), o iGP consiste em ferramenta de avaliação da governança das agências reguladoras, em sua dimensão engajamento de interessados (*stakeholders*).

Enraizada no modelo das agências reguladoras desde suas origens nos países anglo-saxônicos, de onde esse arranjo de política regulatória foi importado¹⁷⁵, a dimensão participativa é um dos princípios da “Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança”, expedida pela OCDE, em 2012, que, ao lado da análise de impacto regulatório (avaliação *ex ante*) e da avaliação *ex post* da regulação, informam os Indicadores de Política Regulatória e Governança de 2015 ou *iREG*, sigla de *2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance*.

Desenvolvidos pelo mesmo órgão internacional, os *iREG* foram apresentados em *paper* que explica o processo pelo qual os indicadores foram formulados e reúne os resultados da sua aplicação sobre a política regulatória dos países-membros da OCDE (ARNDT, 2015). De acordo com Oliva (2020, p. 52), os *iREG* foram empregados como ponto de partida para a definição dos indicadores e elaboração das questões que compõem o iGP, porque se trata “da pesquisa com maior abrangência já realizada sobre governança regulatória”.

O esforço de aplicação do referido modelo representado pelo projeto de pesquisa aludido envolve não apenas a estrita incidência do iGP tal qual desenvolvido por Oliva (2020). Busca, igualmente, incorporar algumas sugestões de adaptação do desenho original do índice a finalidades e situações específicas.

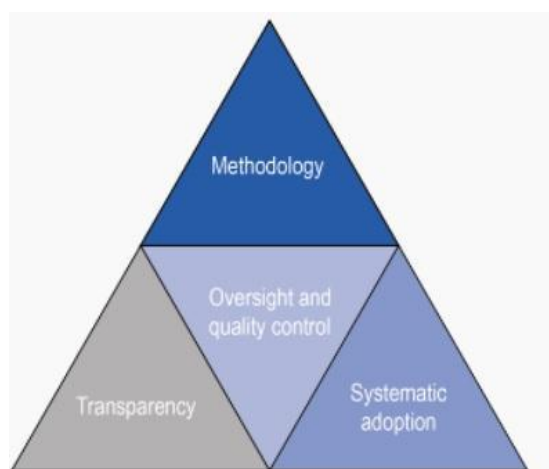
2 MODELO DE AVALIAÇÃO SELECIONADO: DESENHO ORIGINAL E PROPOSTA DE CONTRIBUIÇÃO A ELE

2.1 Índice de Governança Participativa

¹⁷⁵ Sobre, v. ALBUQUERQUE JÚNIOR, Antonio Eduardo de *et al.* As agências reguladoras federais e os canais de controle e participação da sociedade. **Gestão e Sociedade**, v. 7, n. 18, p. 303-325, set./out. 2013. Disponível em <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/21942>. Acesso em 11 fev. 2022; ARANHA, Márcio Iório. Democracia participativa e a agência reguladora de telecomunicações brasileira. *In: Seminário Internacional de Regulação de Serviços Públicos*, 1., 2008, Brasília. **Anais** [...]. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. Disponível em https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/34667/3/EVENTO_DemocraciaParticipativaAgencia.pdf. Acesso em 20 jan. 2022; SOUZA, Rodrigo Pagani de. Participação pública nos processos decisórios das agências reguladoras: reflexões sobre o Direito brasileiro a partir da experiência norte-americana. **Fórum Administrativo - Direito Público - FA**, Belo Horizonte, ano 2, n. 16, jun. 2002. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3409190/mod_resource/content/1/Rodrigo%20Pagani%20de%20Souza%202002.pdf. Acesso em 10 fev. 2022.

O Índice de Governança Participativa (iGP) é um indicador composto formado por quatro componentes: adoção sistemática, metodologia, transparência e supervisão e controle de qualidade. Os referidos componentes correspondem aos quatro princípios dos *iREG* da OCDE no que se refere à dimensão engajamento de interessados (*vide* Figura 1). Oliva (2020, p. 53) assim define os componentes do iGP: (i) “adoção sistemática, que registra os requisitos formais e a frequência com que esses requisitos são conduzidos na prática”; (ii) “método [ou metodologia], que detalha os mecanismos adotados e os momentos em que são conduzidos os processos de participação”; (iii) “transparência, que registra informações relacionadas aos princípios de governo aberto e acesso à informação, por exemplo, se as decisões da agência são disponibilizadas publicamente”; (iv) “supervisão e controle de qualidade, que revela a existência e o papel de órgãos ou instâncias de supervisão das agências reguladoras”.

Figura 1 - Princípios da dimensão engajamento dos stakeholders - iREG.



Fonte: OCDE (COMPOSITE, [S.I])

A Figura 1 representa proporcionalidade na relação entre os quatro princípios. Metodologia (“*methodology*”), transparência (“*transparency*”), adoção sistemática (“*systematic adoption*”) e supervisão e controle de qualidade (“*oversight and quality control*”) são elementos inseparáveis na análise de envolvimento dos *stakeholders*.

Thorstensen e Arima Júnior (2020, p. 37) sintetizam essa interconexão:

A participação é comprometida se o processo regulatório não dispõe de uma metodologia lógica de tomada de subsídios e de opiniões da sociedade civil. A forma como ocorre o procedimento deve ser pública (transparência) e a posição dos interessados deve ser efetivamente levada em conta na elaboração da regulação (adoção sistemática). Deve haver também mecanismos de controle dos procedimentos por parte dos interessados (supervisão e controle).

O iGP, estruturado sobre esses parâmetros extraídos dos *IREG*, apresenta uma pontuação que (OLIVA, 2020, p. 112):

[V]aria entre 0 e 4 e resulta da soma das pontuações dos quatro componentes: I) adoção sistemática de processos de participação, II) métodos e procedimentos utilizados nos processos, III) transparência dos processos, e IV) controle e supervisão das atividades de participação. A pontuação máxima de cada componente é igual a 1. Quanto maior a pontuação obtida pelos componentes, e conseqüentemente pelo índice, melhor o estágio de estruturação e adoção de práticas de participação de interessados. A pontuação de cada componente é obtida pelo cálculo da média simples dos seus subcomponentes. Da mesma forma, a pontuação de cada subcomponente é obtida pelo cálculo da média simples da pontuação das questões que compõem o subcomponente. Quando a questão possui subquestões, a pontuação da questão também é obtida pelo cálculo da média simples da pontuação da cada subquestão.

As questões e subquestões citadas no trecho acima correspondem ao questionário estruturado, com 36 questões abertas e fechadas, que foi construído por Oliva (2020, p. 107-111). Tendo por principal referência os *IREG*, seguida de indicadores do Banco Mundial e da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), fundada em 8 de abril de 1999, com o propósito de “promover a mútua colaboração entre as associadas e os poderes públicos, na busca do aprimoramento da regulação e da capacidade técnica” dos reguladores (CONGRESSO, 2015), o *survey* foi aplicado a uma amostragem de 14 entidades que o retornaram, dentre as 30 agências de saneamento básico, entre estaduais, municipais e intermunicipais, para as quais foi enviado (OLIVA, 2020, p. 66-68).

Nesse ponto, cabe ressaltar que a AGESB, objeto de estudo do projeto de pesquisa a que se refere o presente trabalho, não figura entre as agências avaliadas por Oliva (2020, p. 68-70). Embora se encontre expressa menção à inclusão da AGESB no rol das 30 agências submetidas à aplicação do questionário empregado na coleta de dados (OLIVA, 2020, p. 67), ela não é enumerada entre as agências respondentes, de modo que resta, de plano, retirada da amostra final, que,

efetivamente, sofreu a incidência do iGP. Dado que, por si só, afasta a possibilidade de redundância da avaliação específica de que cuida o projeto mencionado.

2.2 Índice de Governança Participativa - Adaptado

Além de aplicar o iGP tal qual originalmente formulado por Oliva (2020), o projeto de pesquisa traz também alguns aportes, ainda que periféricos, no intuito de incrementar o modelo. As contribuições propostas pretendem agregar a ele sugestões atreladas meramente a seu emprego específico, sem a intenção de alterá-lo na sua essência. Resumem-se a dois ajustes, de um lado, para fins de (i) adaptação do sistema de classificação do índice de numérico para notas por conceito, voltada a diagnósticos imediatos; e, de outro, para fins de (ii) adaptação de um dos indicadores componentes, de modo a que, nos casos em que a agência avaliada conte com mecanismos de engajamento e participação para além dos processos de elaboração de normas, a entidade não resulte subavaliada.

Para efeitos meramente didáticos, ficou convencionado, no projeto de pesquisa, que a versão do iGP resultante dos referidos ajustes sugeridos será denominada de *Índice de Governança Participativa - Adaptado (iGP-A)*.

2.2.1 Adaptação inspirada em produto de programa de mestrado profissional (modelo de avaliação das agências municipais de saneamento básico)

Da produção de curso de mestrado profissional (SANTOS, 2016), ofertado pelo Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Pará (UFPA), co-irmão, portanto, do PPGPP da UNIPAMPA, na modalidade de mestrado compartilhada entre ambos os programas, o projeto de pesquisa recebeu a inspiração para adaptar o modelo do iGP para finalidades de feições mais técnicas, de emprego como ferramenta de diagnóstico imediato, sem estar condicionado a análises comparativas, sobre o estágio de estruturação e desenvolvimento da governança de um caso singular de organização reguladora.

Como visto, o iGP varia de 0 a 4 (soma das notas dos 4 indicadores componentes, formadas pela média simples dos seus subcomponentes). Para interpretar, por exemplo, um resultado 2,8 é necessário comparar com resultados de outras amostras. Já o iGP-A varia de 0 a 1 (a média simples das notas dos 4

indicadores, formadas pela média simples dos subcomponentes), por ter sido considerada uma pontuação máxima mais apropriada ao sistema de conceitos sugerido. Buscou-se uma analogia com a fórmula do resultado final que é admitido pelo modelo de avaliação das agências reguladoras municipais de saneamento básico proposto por Santos (2016), em dissertação de mestrado profissional da UFPA. Nesse modelo, o cálculo da soma da nota de todos os requisitos ou indicadores dividida pelo número desses requisitos gerará um valor entre 0 e 10. “Quanto maior a pontuação, mais próxima a entidade estará da situação ideal, que é a nota ‘10’, a qual corresponde ao cumprimento de todos os requisitos elencadas (*sic*) na matriz de avaliação” (SANTOS, 2016, p. 126), conforme diagrama de classificação estruturado em cinco conceitos atribuídos à pontuação obtida: “insuficiente”, correspondente à faixa de valores de 0 a 2,9; “ruim”, à de 3 a 4,9; “regular”, à de 5 a 6,9; “bom”, à de 7 a 8,9; e “excelente”, à de 9 a 10.

De modo semelhante, o resultado numérico apurado pelo iGP-A será traduzido em conceitos de acordo com o Quadro 1, inspirado no diagrama descrito acima. A cada conceito corresponde a pontuação numérica obtida pela entidade avaliada, segundo as faixas que seguem: ao iGP-A de valor 0, será atribuído o conceito Governança Participativa Inexistente; ao iGP-A maior que 0 e menor ou igual a 0,25, o conceito Baixa Governança Participativa; ao iGP-A maior que 0,25 e menor ou igual a 0,5, o conceito Governança Participativa Moderada; ao iGP-A maior que 0,5 e menor ou igual a 0,75, o conceito Alta Governança Participativa; e ao iGP-A maior que 0,75 e menor ou igual a 1, o conceito Governança Participativa Muito Alta.

Quadro 1 - Classificação - iGP-A.

iGP-A = 0	Governança Participativa Inexistente
$0 < \text{iGP-A} \leq 0,25$	Baixa Governança Participativa
$0,25 < \text{iGP-A} \leq 0,5$	Governança Participativa Moderada
$0,5 < \text{iGP-A} \leq 0,75$	Alta Governança Participativa
$0,75 < \text{iGP-A} \leq 1$	Governança Participativa Muito Alta

Fonte: elaboração própria.

A associação pretendida, no iGP-A, entre valor numérico e respectivo conceito compartilha da preocupação demonstrada por Santos (2016, p 127) em “facilitar o entendimento do cidadão comum, visto que ambos (notas e conceitos) são comumente aplicados em processos de avaliação no nosso dia-a-dia”.

A formatação dessa escala de interpretação de valoração numérica por meio de conceitos tomou, também, por base elementos dos indicadores de “Qualidade Regulatória no Brasil” da ABAR (2016), documento que reúne parâmetros de avaliação da atuação das agências reguladoras brasileiras. Estruturado em cinco eixos ou dimensões (Ambiente Institucional do Sistema Regulatório; Arranjo Institucional; Formulação Regulatória e Processo Decisório; Eficácia e Efetividade Regulatórias; e Participação Social, Prestação de Contas e Transparência), que se desdobram em 25 indicadores, a publicação traz esquemas e métricas de avaliação, inclusive, para a governança participativa.

Porém, o projeto de pesquisa a que se refere este trabalho não cuidará, especificamente, desse ferramental técnico exibido pela ABAR, preferindo ater-se a sua interação com o modelo de Oliva (2020, p. 52-54), que, de resto, registra ter incorporado três perguntas do referido documento da ABAR e de indicadores do Banco Mundial, “a fim de ampliar o detalhamento das práticas de participação de interessados e acesso à informação”, conservando, contudo, a divisão dos componentes e subcomponentes dos *iREG*. Diretamente dos indicadores oferecidos pela ABAR, a pesquisa proposta limitar-se-á a colher a fórmula de ranqueamento presente em indicadores como a taxa de “transparência regulatória” (ABAR, 2016, p. 36), que relaciona as faixas de pontuação a conceitos como “muito baixo”, “baixo”, “moderado”, “alto” ou “muito alto”, à semelhança dos adotados no iGP-A.

2.2.2 Acréscimo de subcomponente para incorporar elementos como pesquisa de opinião e consensualidade administrativa

O primeiro componente do iGP (adoção sistemática) é formado por três subcomponentes (obrigação legal, adoção sistemática de participação em etapa prévia e adoção sistemática de participação em etapa posterior). Sugere-se que seja acrescentado a esse indicador o subcomponente *adoção sistemática de participação em atividades para além da competência normativa da Agência*, incorporado a partir da questão 9 do *survey* original de Oliva (2020, p. 108), que, contudo, não aparece

refletida na matriz constante da Tabela 15 do trabalho (OLIVA, 2020, p. 113-115). Possivelmente, denotando certo caráter de dispensabilidade atribuído a esse elemento, por não ser, eventualmente, considerado requisito essencial para a composição do iGP.

No entanto, o projeto de pesquisa de que trata o presente trabalho advoga a inserção, dentre o rol dos elementos a serem analisados na apuração do iGP, de mecanismos de consensualidade administrativa, caracterizados pela substituição do exercício da competência sancionatória das agências reguladoras pela celebração de acordos, do tipo termo de ajustamento de conduta (TAC), com os prestadores dos serviços regulados, ou com os agentes econômicos do setor sob regulação.

A literatura aponta para a filiação do tema da Administração Pública Consensual ao campo da participação¹⁷⁶, além de associar as entidades reguladoras à incidência empírica da consensualidade administrativa no Brasil, desde os primórdios da regulação ambiental nos anos 1990. O projeto de pesquisa mencionado, portanto, propõe que, quando for apurado o emprego de mecanismos de terminação consensual do processo sancionatório pela agência reguladora avaliada para medição do iGP, tal critério seja acrescido às situações e hipóteses que possam conformar o subcomponente sugerido.

O projeto de pesquisa também pondera que pesquisas de satisfação, quando houver, sejam, igualmente, consideradas no subcomponente proposto, já que tanto elas quanto os TACs configuram mecanismos de engajamento de interessados manejados para além da competência normativa dos reguladores. Podem, certamente, conservar relação indireta com tal competência, já que as normas elaboradas pelas agências, a rigor, deveriam levar em conta, em especial, a manifestação dos usuários sobre a qualidade dos serviços regulados, bem como a manifestação da vontade dos prestadores. Porém, é propriamente sobre a competência fiscalizatória da agência que se capta a incidência direta de ambos os

¹⁷⁶ Cf. MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003; MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (org.). **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 89-113; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Repositório FGV de Periódicos e Revistas, v. 231, 2003. p. 129-156. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823/45108>. Acesso em 05 jan. 2017; PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. São Paulo. Dissertação. USP. 2010. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/pt-br.php>. Acesso em 07 set. 2017.

instrumentos, oferecendo suporte à “fiscalização e monitoramento dos serviços prestados”, como se lê na redação da questão 9, formulada por Oliva (2020, p. 108).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho descreveu, em linhas gerais, o índice de Governança Participativa (iGP), indicador composto selecionado, no âmbito de um projeto de pesquisa, para medição do estágio de estruturação dos canais de participação que dada agência reguladora local (no caso, a AGESB) disponibiliza para usuários e prestadores dos serviços públicos por ela regulados, aos demais impactados pela regulação e ao público em geral. Abordou, ainda, a introdução de incremento sugerida pelo referido projeto de pesquisa, de cuja incorporação ao modelo resultaria o índice de Governança Participativa - Adaptado (iGP-A).

REFERÊNCIAS

ABAR. **Qualidade regulatória no BRASIL:** dimensões e indicadores para o monitoramento e avaliação da atividade regulatória. [Brasília]: ABAR - Associação Brasileira de Agências de Regulação, 2016. Disponível em <https://abar.org.br/mdocs-posts/qualidade-regulatoria-no-brasil/>. Acesso em 13 fev. 2022.

ARNDT, Cristiane *et al.* 2015 *Indicators of regulatory policy and governance: design, methodology and key results.* **OECD Regulatory Policy Working Papers**, n. 1, 2015. Disponível em <https://doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en>. Acesso em 7 mar. 2022.

COMPOSITE indicator on stakeholder engagement in developing subordinate regulations. [Paris], [S.I.]. Página inicial da OCDE. Disponível em Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/composite-indicator-on-stakeholder-engagement-in-developing-subordinate-regulations.htm>. Acesso em 15 fev. 2022.

CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 9.; EXPOABAR, 3., 2015, Brasília. **Anais** [...]. Brasília, DF: ABAR, 2015. Disponível em

<https://abbar.org.br/mdocs-posts/anais-do-ix-congresso-brasileiro-de-regulacao/>

Acesso em 12 fev. 2022.

OLIVA, Gustavo Martins de. **Regulação e governança participativa no Brasil: processos, práticas e atores nas agências reguladoras de saneamento básico**. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2020. Disponível em <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/13131>. Acesso em 10 dez. 2021.

SANTOS, Jefferson Medeiros dos. **Modelo de avaliação das agências reguladoras municipais de serviços de saneamento básico**. Orientador: José Almir Rodrigues Pereira. 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. Disponível em <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11189>. Acesso em 20 jan. 2022.

THORSTENSEN, Vera; ARIMA JÚNIOR, Mauro Kiithi. Boas práticas regulatórias: a situação do Brasil como avaliada pela OCDE. **CCGI - Working Paper Series**, n. 22, maio 2020. Disponível em https://fgveurope.fgv.br/sites/fgveurope.fgv.br/files/downloads/TD%20527%20-%20CCGI_22.pdf. Acesso em 8 mar. 2022.

**1º SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO DO
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS
PÚBLICAS DA UNIPAMPA -CAMPUS SÃO BORJA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O
DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM ESPAÇOS DE
FRONTEIRA**

DE 03 A 05 DE MAIO DE 2022

PALESTRA, GT'S, MINICURSOS E OFICINAS



GT 14 - AGENDA E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Coordenadores:

Prof. Dr. Muriel Pinto (PPGPP-UNIPAMPA)

Prof^a. Dr^a. Angela Quintanilha Gomes (PPGPP-UNIPAMPA)

Mestranda Richelli Daiana Pinheiro (PPGPP-UNIPAMPA)

Prof. Dr. Alex Sander Barcelos Retamoso (UNIPAMPA)

Mestranda Renice Madelaine de Andrades (PPGPP-UNIPAMPA)

A UNIPAMPA NA METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL

Liliane Lencina dos Santos¹⁷⁷
Angela Quintanilha Gomes¹⁷⁸

Resumo: Este trabalho traz o estudo do processo de criação e implementação da Unipampa no Estado do Rio Grande do Sul. A universidade possui característica *multicampi*, está distribuída ao longo da metade sul gaúcha, com Foro na cidade de Bagé e mais nove municípios. O objetivo principal deste estudo é compreender os fatores que levaram ao processo de criação da Unipampa na mesorregião metade sul do Estado do Rio Grande do Sul e como isso se deu. A pergunta que vai guiar esta pesquisa será a seguinte: De que forma e com qual finalidade a Unipampa chegou na metade sul do Rio Grande do Sul? Para isso são coletadas fontes bibliográficas e documentais. Para a análise é utilizada a técnica de análise de conteúdo. A instituição de ensino superior federal chegou em uma região marcada por baixos indicadores socioeconômicos e carente dessa modalidade de ensino, nasce com o propósito de auxiliar no atendimento das demandas da sociedade onde foi inserida.

Palavras-Chave: Unipampa; Rio Grande do Sul; Metade Sul.

Introdução

A Unipampa foi criada pela Lei nº 11.640 de 11 de janeiro de 2008, oriunda do Programa Expandir do governo federal, foi implementada em dez cidades da metade sul gaúcha, sendo elas: Alegrete, Caçapava do Sul, Bagé, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, São Borja, São Gabriel, Santana do Livramento e Uruguaiana (BRASIL, Lei nº 11.640, em 11 de janeiro de 2008).

Para Gentil (2017) o projeto de implementação da Unipampa ficou marcado principalmente pela relevância do seu perfil *multicampi*, pois foram instalados em cidades distantes dos grandes centros, bem como o seu desenho social e expansionista, que buscava auxiliar no processo de desenvolvimento regional. A sua chegada veio a contribuir com o aperfeiçoamento econômico e cultural das cidades *campi*. Possibilitou o acesso à educação superior aos jovens e adultos que passaram a contar com cursos em uma instituição de ensino superior pública. A sociedade da região, de abrangência da universidade, passou a contar com uma importante contribuição universitária voltada à "formação profissional e acadêmica" (GENTIL, 2017, p. 256).

¹⁷⁷Mestranda do Mestrado Profissional em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa, Unipampa, campus São Borja, Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: lilianesantos.aluno@unipampa.edu.br.

¹⁷⁸Professora Doutora, associada da Universidade Federal do Pampa- campus São Borja, orientadora do Mestrado Profissional em Políticas Públicas. E-mail: angelagomes@unipampa.edu.br.

Este texto usa o conceito de mesorregião para definir a área de abrangência do estudo. mesorregião é uma área individualizada, dentro de uma Unidade da Federação, que organiza o seu espaço geográfico seguindo as seguintes dimensões: tem como determinante, o processo social; como condicionante, o quadro natural; e como elemento de articulação espacial, a rede de comunicação e de lugar. “Essas três dimensões possibilitam que o espaço delimitado como Mesorregião tenha uma identidade regional. Essa identidade é uma realidade construída ao longo do tempo pela sociedade que aí se formou” (IBGE, 2021).

Com a chegada da Unipampa implementou-se a descentralização do ensino superior público nas regiões da Campanha e da Fronteira Oeste gaúcha. Trata-se de uma instituição de ensino federal, portanto recebe recursos orçamentários da União que são aplicados nos *campi*, contribuindo principalmente para o aperfeiçoamento econômico, político, social e cultural.

Para a coleta de dados deste estudo foram utilizadas fontes bibliográficas e documentais. A análise de tais dados é produzida por meio da técnica de análise de conteúdo, que implica em analisar mensagens dispostas em: artigos de jornais, obras literárias, documentos oficiais, relatórios de entrevistas, atas de reuniões, programas audiovisuais, etc. O objetivo da análise de conteúdo nas Ciências Sociais consiste em verificar o que vai além do funcionamento da linguagem e o que está por trás dela (QUIVY, 1995, p. 226-227).

O objetivo principal deste estudo é compreender os fatores que levaram a criação da Unipampa na metade sul gaúcha e como isso ocorreu. A pergunta que vai guiar esta pesquisa será a seguinte: De que forma e com qual finalidade a Unipampa chega na metade sul do Rio Grande do Sul?

Da chegada da Unipampa no Rio Grande do Sul

A Unipampa trata-se de uma instituição de ensino superior federal nova que foi instalada na metade sul do Rio Grande do Sul na denominada Faixa de Fronteira brasileira, com sede e foro no município de Bagé e *campus* em mais nove cidades. A região que já foi sinônimo de progresso, atualmente apresenta indicadores socioeconômicos bem abaixo da metade norte, está mais industrializada e desenvolvida.

A metade sul gaúcha foi constituída a partir da concessão de sesmarias e ficou marcada pelos grandes latifúndios. A região caracterizou-se por centros urbanos distantes, com uma população predominantemente rural, sem inter-relação comercial, com uma base econômica voltada para o arroz, criação de muare e principalmente com o comércio do charque (CORONEL et al, 2007, p. 31).

A economia da região foi gradativamente perdendo força a partir do final do século XIX, com o declínio das charqueadas e a crise na pecuária. A região que praticamente não contava com outras atividades a não ser a agropecuária foi paulatinamente perdendo relevância na dinâmica da economia gaúcha, passando a apresentar crescimento econômico cada vez mais baixo. Observa-se que o produto interno bruto (PIB) da Metade Sul começa a ser menor do que o da metade norte a partir de 1939 (CORONEL et al, 2007, p. 31).

Para Etges (2005) a mesorregião apresenta fatores historicamente estruturantes e muitos elementos socioeconômicos que se materializam, por exemplo, na utilização do campo, na rizicultura irrigada (cultivadas nas várzeas) e na pecuária extensiva. As crises hídricas e os seus habitats dinamizam tais atividades, organizam o espaço, definem o comportamento demográfico e social e o estilo de consumo e de renda da Mesorregião. Nesse sentido a

[...] Metade Sul do Rio Grande do Sul, enquanto espaço sub-regional inserido na região fronteira entre o Brasil, o Uruguai e a Argentina, caracteriza-se por um acentuado processo de perda de dinamismo econômico, oriundo de dificuldades de inserção nos ciclos de expansão da economia brasileira e que, a partir da década de 80 do século passado, a crise que começara na década de 30 com o fim do ciclo das charqueadas em Pelotas, se aprofunda. Com a desindustrialização e a concorrência promovida pelo Mercosul na agricultura e na pecuária, a região foi perdendo competitividade e dinamismo, chegando a níveis surpreendentes de estagnação, contando com índices de pobreza em diversos de seus municípios que lembram, em muitos aspectos, àqueles das regiões mais atrasadas do país.

A Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul, localizada no extremo meridional do país, apresenta a maior área fronteira do Mercosul e é composta por 106 municípios, ocupando uma área de 153.879km², e com uma população residente de cerca de 2.600.000 habitantes, conforme dados do Censo 2000, equivalente a cerca de 52% do território gaúcho e 25% da população do Estado (ETGES, p. 76-77, 2005).

Segundo o Ministério da Integração Nacional (órgão extinto com a edição da Lei Nº 13.844/2019) o uso dos recursos naturais, marca do “tecido econômico e

vocacional regional” da metade sul, continuará determinante na mesosul. Cada vez mais o conhece e o como fazer passa a ter mais valor do que o produto gerado em si. Dessa forma, deve-se priorizar estratégias que apliquem os recursos públicos na formação de recursos humanos que tenham visão de capacidade competitiva, estratégica, sejam elas do terceiro setor, do setor privado ou da iniciativa privada. Mas, além de ações “transversais” de qualificação e de formação de recursos humanos, deve-se priorizar a geração de emprego e renda à população local (ETGES, p. 79-80, 2005). O Programa Expandir do governo federal é criado com o propósito de levar o ensino superior para regiões como a metade sul, que precisam de ações voltadas ao desenvolvimento socioeconômico.

O Programa Expandir do Governo Federal tinha como meta implementar 49 campi universitários e 10 universidades entre os anos de 2003 e 2006. O seu principal objetivo estava em “expandir o sistema federal de ensino superior, com vistas a ampliar o acesso à universidade, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. O Programa Expansão trazia o slogan “Expandir até ficar do tamanho do Brasil” (Programa Expandir, 2005, p.6).

O Programa Expandir buscava o desenvolvimento econômico, inclusivo e sustentável compreendido, indispensavelmente, na ampliação do número de alunos no ensino superior público. O Brasil não vivia um aumento significativo das universidades federais desde a década de cinquenta. O programa tinha o propósito de ampliar o número de alunos matriculados. A interiorização das universidades tinha como finalidade proporcionar a permanência dos jovens nas suas cidades de origem, buscando garantir que os futuros profissionais ficassem nas suas regiões e, dessa forma, viessem a contribuir com o desenvolvimento local. O objetivo do programa era incluir aproximadamente 30% dos jovens entre 18 e 24 anos no ensino superior, sendo que, na época da elaboração do programa esse índice encontrava-se em 12% (Programa Expandir, 2005, p.5). Nesse sentido que a

Universidade Federal do Pampa, então denominada, em sua criação, como Unipampa, foi o resultado da reivindicação da comunidade regional que encontrou guarida na política de expansão e interiorização das instituições federais de educação superior, que vinha sendo promovida pelo governo federal, através do Programa Expandir (GENTIL, 2017, p. 24-25).

Foi o projeto de Lei nº 7204/06 que instituiu a Unipampa, o documento especificava que o processo de implementação da nova instituição ficaria a cargo da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Estavam previstas treze (13) unidades distribuídas em dez (10) municípios da metade sul gaúcha. Esperava-se que com a conclusão da implementação da nova instituição, previsto para 2008, fossem ofertados aproximadamente sessenta e sete (67) cursos e uma capacidade de matricular mais de 13.250 alunos. Para isso seriam necessários 600 professores e mais 450 técnicos-administrativos. Os municípios contemplados seriam: Alegrete, Caçapava do Sul, Bagé, Dom Pedrito, Itaqui, São Borja, São Gabriel, Santana do Livramento, Jaguarão e Uruguaiana (Programa Expandir, 2005, p.5).

3 A UNIPAMPA

A Unipampa, como previsto, iniciou suas atividades tutelada pela UFSM e pela UFPEL, sendo estas as responsáveis pela realização do primeiro vestibular da instituição, em 2006. Somente em 2008 que a universidade ganhou autonomia administrativa e acadêmica.

A Fundação Universidade Federal do Pampa foi criada pela Lei nº 11.640, em 11 de janeiro de 2008. Com sede e foro na cidade de Bagé e distribuída em mais nove municípios do estado do Rio Grande do Sul, sendo eles: Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, São Borja, São Gabriel, Santana do Livramento e Uruguaiana. Nesse sentido que

Art. 1º Fica instituída a Fundação Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA, de natureza pública, vinculada ao Ministério da Educação, com sede e foro na cidade de Bagé, Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 2º A Unipampa terá por objetivos ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional, mediante atuação multicampi na mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul (BRASIL, Lei nº 11.640, em 11 de janeiro de 2008).

O principal objetivo da Unipampa, enquanto instituição pública de ensino, é o de “colaborar no atendimento de demandas sociais, com ênfase na região onde está inserida”. Se compromete com a produção, democratização, construção do conhecimento e da socialização. Para isso, oferta cursos nas mais diversas modalidades e áreas do ensino, buscando qualificar seus servidores, de forma democrática e colaborativa; atualiza constantemente seus laboratórios, bibliotecas e infraestruturas; busca incrementar o auxílio estudantil e fomenta à representatividade nos âmbitos, regionais, nacional e internacional (PDI 2019-2021, UNIPAMPA). A figura 01 apresenta a localização da universidade no Estado do Rio Grande do Sul.

Figura 01- Localização geográfica da Unipampa no Estado do RS



Fonte: IV COPENE SUL, 2019.

A instituição é dotada de autonomia didático-científica, gestão financeira, patrimonial, administrativa além de estar de acordo com a legislação vigente e com o seu próprio Estatuto, assim como, estar de acordo com os órgãos colegiados, resoluções, seguindo os regimentos dos órgãos e do Regimento Geral. O Estatuto da universidade determina que:

Art. 2º A UNIPAMPA, como instituição social comprometida com a ética, fundada em liberdade, respeito à diferença e solidariedade, é bem público que se constitui como lugar de exercício da consciência crítica, no qual a coletividade possa repensar suas formas de vida e sua organização política, social e econômica.

Art. 3º A UNIPAMPA é uma instituição federal de educação superior multicampi, com os Campi de Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana.

Art. 4º A autonomia didático-científica consiste na capacidade de estabelecer o projeto acadêmico institucional [...].

Art. 5º A autonomia administrativa [...].

Art. 6º A autonomia de gestão financeira e patrimonial [...].

Art. 7º A UNIPAMPA é regida pelos seguintes princípios:

I. formação e produção do conhecimento orientadas pelo compromisso com o desenvolvimento regional e a construção de uma sociedade justa e democrática;

II. equidade no acesso e na continuidade dos estudos;

III. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

IV. universalidade de conhecimentos, valorizando os saberes e práticas locais e regionais;

V. pluralismo de idéias e concepções acadêmico-científicas;

VI. gratuidade do ensino nos cursos de graduação, mestrado e doutorado;

VII. democracia e transparência na gestão;

VIII. garantia de padrão de qualidade; IX. indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Art. 8º É vedado à Universidade tomar posição sobre questões político-partidárias, bem como adotar medidas baseadas em preconceitos de qualquer natureza (ESTATUTO DA UNIPAMPA, 2020).

A identidade visual da universidade tem como característica o nome, o verde, o trevo, os espaços, a coxilha, retratando as condições de uma universidade do Centro Oeste e Fronteira Sul, está repleta de elementos de grande relevância para a sociedade local e regional. A formação da identidade da universidade está pautada em uma política de governo que visa o acesso e a interiorização do ensino superior “num ambiente permeado de intenções e paradigmas de uma sociedade mais igualitária e justa”, junto a isso, soma-se a grande demanda social (GENTIL, 2017, p. 220) em torno da política pública. A figura logo abaixo é o logo da Unipampa.

Figura 02- Logo da Unipampa



Fonte: Site da Unipampa, Assinatura Visual da UNIPAMPA, 2020.

A aula inaugural da Unipampa ocorreu em 15 de setembro de 2006 nos campus de Bagé, contou, inclusive, com a presença do Ministro da Educação na época. Pelo cronograma estava prevista a conclusão das unidades dos *campi* de Uruguaiana e Itaqui em fevereiro de 2007, os *campi* de Alegrete, São Borja, a

unidade de São Gabriel seriam entregues em março de 2007 e os *campi* de Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Jaguarão, Santana do Livramento para dezembro de 2007 (Programa Expandir, 2005, p.5).

Até 2009 o processo seletivo da Unipampa ocorreu por meio de vestibulares (GENTIL, 2017, p. 202). A partir de 2010 a instituição aderiu ao sistema proposto pelo Ministério da Educação (MEC) de ingresso às universidades públicas pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), institucionalizou, dessa forma, o ingresso dos alunos via Sistema de Seleção Unificada (SISU) (PDI 2019-2021, UNIPAMPA).

A primeira turma formada pela Unipampa foi do curso de Enfermagem no *campus* de Uruguaiana no ano de 2010. Em 2011 a instituição abriu processo seletivo destinado aos fronteiriços nos *campus* de Santana do Livramento e Jaguarão, em 2016 o acesso foi ampliado para os argentinos, abrangendo, dessa forma, toda a faixa de fronteira do estado. O primeiro reitor foi eleito no ano de 2011 (PDI 2019-2021, UNIPAMPA).

A Unipampa entregou o primeiro diploma de mestrado em 2012, o título foi ofertado pelo Programa de Pós-Graduação em Bioquímica (PGBIOQ). No mesmo ano foi implementado o primeiro doutorado em Bioquímica na instituição, com a primeira tese defendida em 2016. Através da Portaria nº 1.050/2016 a universidade se credenciou a ofertar cursos na modalidade a distância, no mesmo período a Portaria nº 723/16 autorizava o funcionamento da primeira pós-graduação em Letras/Português à distância, oferecida em parceria com a Universidade Aberta do Brasil (UAB) (PDI 2019-2021, UNIPAMPA).

Em 2017 a universidade foi eleita a quinta melhor instituição de ensino superior do estado pelo MEC, superando, inclusive, as universidades mais antigas do estado. Nesse mesmo ano foi inaugurado o Planetário no *campus* de Bagé, que já recebeu mais de dez (10) mil visitantes. Suas sessões são organizadas principalmente para as escolas, mas está aberto à toda comunidade, com temáticas diversificadas voltadas à Astronomia (PDI 2019-2021, UNIPAMPA).

Portanto a Unipampa chegou numa região que demandava dessa modalidade de ensino superior, pois as instituições que existiam eram poucas, e na maioria eram particulares e filantrópicas. Ao que tudo indica, um dos fatores determinantes nesse processo foi a vontade política aliada a existência de um Programa voltado a atender tal necessidade, que juntas potencializam o processo de implementação e institucionalização da universidade.

4 Considerações finais

A Unipampa foi criada com o intuito de ofertar cursos de graduação superior para uma sociedade que estava afastada dessa modalidade de ensino. Embora na região onde a universidade foi criada já contasse com instituições de ensino superior, essas eram filantrópicas ou particulares. Dessa forma, as demandas da sociedade não chegavam a ser atendidas. Havia limitações, quanto ao número de cursos, assim como, dificuldades financeiras das instituições de ensino que tinham dificuldades para manter os seus cursos ou ampliá-los.

A universidade chegou a uma região marcada por indicadores socioeconômicos baixos, se comparado a Metade Norte do Estado. A sua característica *multicampi* pode ter ajudado no processo da implementação regional da instituição. Dez cidades foram beneficiadas, entre elas várias fronteiriças. Tais municípios passaram a contar com diversos serviços públicos que até então não existiam, como: cursos, projetos, programas, serviços, aporte financeiro institucional e de funcionários, fomento imobiliário, etc.

Referências

BRASIL. Lei nº 11.640 de janeiro de 2008: Institui a Fundação Universidade Federal do Pampa- UNIPAMPA. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11640.htm. Acesso em: mai. 2017. Acesso em: jul. 2020.

CORONEL, Daniel Arruda et al. Notas sobre o processo de desenvolvimento da metade sul e norte do estado do Rio Grande do Sul: uma abordagem comparativa. *Perspectiva Econômica*, v. 3, n. 2, p. 27-43, 2007. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/perspectiva_economica/article/view/4339. Acesso em: mai. 2021.

ETGES, Virgínia Elisabeta. Mesorregiões brasileiras: o portal da metade Sul/RS-Mesosul. *Redes (St. Cruz Sul, Online)*, v. 10, n. 2, p. 73-82, 2005. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/11068/6785>. Acesso em: mai. 2021.

GENTIL, Viviane. K. Expansão, interiorização e democratização de acesso a educação superior pública: o caso da UNIPAMPA. 2017. Disponível em <http://hdl.handle.net/10923/9978>. Acesso em jan. 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em mai. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). REUNI. Disponível e <http://reuni.mec.gov.br/o-que-e-o-reuni>. Acesso em jun. 2021.

_____. Universidade: Expandir até ficar do tamanho do Brasil. Brasília, 2005. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/relatorioexecutivo.pdf>. Acesso em nov. de 2020.

UNIPAMPA. Site institucional. Disponível em <https://sites.unipampa.edu.br/pdi/?s=logo/>. Acesso em jan. 2021.

_____. Estatuto da UNIPAMPA. Disponível em <https://sites.unipampa.edu.br/consuni/files/2017/12/estatuto-nova-versaodocx.pdf>. Acesso em: dez. 2020.

_____. Plano de Desenvolvimento Institucional 2019-2023. UNIPAMPA, Bagé, 2013. Disponível em <https://sites.unipampa.edu.br/pdi/pdi-2019-2023/>. Acesso em: dez. 2020.

_____. Manual de Identidade Visual. Disponível em https://unipampa.edu.br/portal/sites/default/files/manual_de_identidade_visual_unipampa-dez_2013_-_.pdf. Acesso em: jan. 2021.

IV COPENE SUL: Ancestralidade, conquistas e resistências em tempos de intolerância. A Unipampa. Jaguarão, 2019. Disponível em <https://www.copenesul2019.abpn.org.br/sobreainstituicao>. Acesso em jul. 2021.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

Alice Gibeke Siqueira Dalmolin¹⁷⁹

Rafael Barbosa de Aguiar¹⁸⁰

Luciana Leite Lima¹⁸¹

Resumo: Devido ao grande contingente de pessoas em situação de rua no Brasil, em 2009 foi criada a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR). De maneira intersectorial, tal política tem como objetivo assegurar o acesso das pessoas em situação de rua à serviços ofertados pelo Estado. De forma complementar, em 2011, através da Portaria nº 2.488, foi criada estratégia específica voltada à saúde dessa população, o Programa Consultório na Rua (PCR). Nesse contexto de enfrentamento da problemática por meio de políticas públicas e da relativa novidade dessas iniciativas, o objetivo deste paper é mapear a literatura científica sobre a PNPSR e o PCR, buscando identificar como ambos têm sido abordados, quais os temas mais e menos discutidos e como tem sido implementação dessas políticas. Para isso, realizou-se uma revisão sistemática da literatura; a coleta de dados foi realizada em março de 2022 nas bases de dados Capes, Scielo e Google Scholar; e foram identificados oito artigos. Constatou-se que as publicações tratavam das limitações na implementação do Programa Consultório na Rua que produzem barreiras de acesso à população em situação de rua; produção científica acerca da população em situação de rua (PSR); e dificuldades da adesão do Programa Consultório na Rua.

Palavras-Chave: População em Situação de Rua; Políticas Públicas; Revisão Sistemática.

INTRODUÇÃO

No Brasil, em março de 2020, havia 221.869 pessoas em situação de rua, segundo dados do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (FERREIRA, 2022). A fim de lidar com essa problemática, o governo federal desenvolveu a Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPSR), formalizada no Decreto nº 7.053 de dezembro de 2009, e, em 2011, criou o Programa Consultório na Rua, por meio da Portaria nº 2.488. Ambas as políticas têm como objetivo a melhoria da qualidade de vida das pessoas em situação de rua, garantindo acesso à direitos e aos serviços públicos, especialmente, de saúde.

Tendo em vista a problemática e as iniciativas de políticas públicas correspondentes, o presente paper tem como objetivo sistematizar a literatura científica sobre a PNPSR e sobre o Programa Consultório na Rua. Pretende-se

¹⁷⁹ Graduanda do Bacharelado em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: alicegibeke@icloud.com

¹⁸⁰ Doutorando do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: rafaelpolpub@gmail.com

¹⁸¹ Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: lucianaleitelima@gmail.com

mapear o conhecimento produzido, identificar as temáticas abordadas e as conclusões acerca da implementação dessas iniciativas. Para isso, foi realizada uma revisão sistemática da literatura, apresentada nas seções seguintes.

METODOLOGIA

A revisão sistemática é um tipo de revisão baseada em evidências que identifica as principais contribuições científicas para um campo ou questão específica (TRANFIELD; DENYER; SMART, 2003). Nesse sentido, os documentos encontrados a partir da utilização de métodos explícitos e sistematizados de pesquisa passam por análises críticas e posterior síntese da informação selecionada (SAMPAIO; MANCINI, 2007).

Para o presente *paper* objetivamos verificar as discussões acerca da Política Nacional Para a População em Situação de Rua e o Programa Consultório na Rua com vistas a avançar nos seus entendimentos, a fim de fornecer contribuições tanto teóricas quanto práticas. Para tanto, a revisão sistemática foi dividida em quatro etapas, conforme sugerido por Tranfield, Denyer e Smart (2003):

1. Planejamento: identificação de palavras-chave, construção do protocolo de pesquisa, escolha e revisão da base de dados utilizada para a investigação por meio do protocolo; 2. Seleção: definição de critérios de inclusão/exclusão, processo de seleção baseado nos critérios; 3. Análise Descritiva: categorização da literatura e visão sumária de artigos selecionados; e 4. Análise Temática: revisão aprofundada dos artigos, destacando a formulação da PNPSR e do Programa Consultório na Rua, bem como sua implementação e avaliações.

Planejamento: estratégia de busca

Inicialmente, foi realizada busca no Portal Periódicos CAPES devido à sua grande disponibilidade de materiais. Contudo, diante da escassez de trabalhos sobre a Política e o Programa, foram necessárias novas buscas em diferentes bases de dados como a Scientific Electronic Library Online (SciELO) e, por fim, Google Scholar.

Os protocolos de pesquisa utilizados foram selecionados a fim de garantir que todos os artigos relevantes dentro dos critérios de pesquisa fossem incluídos. A Tabela 1 apresenta os protocolos de pesquisa, bem como seus resultados nas bases de dados Periódicos CAPES e Scielo.

Tabela 1. Protocolo de pesquisa e número de trabalhos sobre a Política Nacional Para as Pessoas em Situação de Rua e sobre o Programa Consultório na Rua

Protocolo de Pesquisa	CAPES	Scielo
“Política Nacional para a População em Situação de Rua”	49	0
“Programa Consultório na Rua”	4	0
Política Nacional para a População em Situação de Rua	-	3
Programa Consultório na Rua	-	3
Total	53	6

Fonte: Elaboração própria.

Na busca realizada no portal periódicos CAPES foram localizados 49 documentos para a PNPSR e quatro para o PCR. Operacionalizando a mesma busca no portal da Scielo nenhum trabalho foi identificado. Por isso, houve a necessidade acrescentar ao protocolo de busca as mesmas palavras-chave sem aspas. Com isso, seis documentos apareceram, três para a política e três para o programa.

Seleção: critérios de inclusão e exclusão

Com base na avaliação da revisão dos títulos, resumos e palavras-chave, refinamos os resultados da pesquisa das publicações selecionadas de acordo com os critérios de inclusão e exclusão contidos no Quadro 1. Os textos completos foram examinados se os títulos e resumos fossem ambíguos ou insuficiente para a decisão.

Quadro 1. Critérios de inclusão e exclusão dos documentos na pesquisa

Critérios de Inclusão	CAPES	SciELO
	Estudos em português.	-
Estudos publicados a partir do ano de 2009.	Estudos publicados a partir do ano de 2009.	Estudos publicados a partir do ano de 2009.
Artigos publicados em periódicos (journals) e revisados por pares	-	-
Áreas de ciências sociais/humanas e políticas públicas	-	-
Estudos que levantaram a produção de políticas públicas direcionadas às PSR.	Estudos que levantaram a produção de políticas públicas direcionadas às PSR.	Estudos que levantaram a produção de políticas públicas direcionadas às PSR.
Estudos que analisaram a necessidade de acesso a serviços de saúde da PSR.	Estudos que analisaram a necessidade de acesso a serviços de saúde da PSR.	Estudos que analisaram a necessidade de acesso a serviços de saúde da PSR.
Estudos que analisaram a atuação do Programa Consultório na Rua, assim como o acesso das PSR ao Programa, suas barreiras e dificuldades.	Estudos que analisaram a atuação do Programa Consultório na Rua, assim como o acesso das PSR ao Programa, suas barreiras e dificuldades.	Estudos que analisaram a atuação do Programa Consultório na Rua, assim como o acesso das PSR ao Programa, suas barreiras e dificuldades.
Critérios de Exclusão	Estudos antropológicos.	Estudos antropológicos.
	Estudos que tratam apenas sobre o processo de saúde-doença da PSR.	Estudos que tratam apenas sobre o processo de saúde-doença da PSR.
	Estudos que tratam apenas sobre o perfil da PSR.	Estudos que tratam apenas sobre o perfil da PSR.
	Estudos que não abordam a Política e o Programa.	Estudos que não abordam a Política e o Programa.
	Estudos que constam mais de uma vez na mesma ou em diferentes bases de dados.	Estudos que constam mais de uma vez na mesma ou em diferentes bases de dados.
	Estudos sem texto completo disponível.	Estudos sem texto completo disponível.
	Resenhas e dissertações	-

Fonte: Elaboração própria.

Uma vez estabelecido o protocolo, executada a pesquisa no Portal Periódicos CAPES e na SciELO e aplicado os critérios de inclusão e exclusão, foram selecionados 2 artigos. A Tabela 2 exibe a quantidade de artigos selecionados de acordo com a base de dados.

Tabela 2. Documentos selecionados para compor a pesquisa por base de dados

	CAPES	Scielo
Política Nacional da Pessoa em Situação de Rua	0	1
Programa Consultório na Rua	1	0
Total	1	1

Fonte: Elaboração própria.

Como o resultado das buscas antes e após a aplicação dos critérios foi bem incipiente, utilizamos o Google Scholar como forma de complementação das bases de dados. A Tabela 3 apresenta os protocolos de busca para essa ferramenta, bem como os resultados obtidos.

Tabela 3. Protocolo de pesquisa e número de trabalhos sobre a Política Nacional Para as Pessoas em Situação de Rua e sobre o Programa Consultório na Rua

Protocolo de Pesquisa	Google Scholar
“Política Nacional para a População em Situação de Rua”	1400
“Programa Consultório na Rua”	119
Total	1519

Fonte: Elaboração própria.

Por meio dessa nova busca, surgiram mais de 1.500 resultados que precisaram ser filtrados de acordo com alguns critérios de forma a permitir uma análise mais precisa. Assim, o Quadro 2 exibe os critérios de inclusão e exclusão para o Google Scholar.

Quadro 2. Critérios de inclusão e exclusão para o Google Scholar

Critérios de Inclusão	Artigos de revisão
	Escritos em português
	A partir de 2009
Critério de Exclusão	Artigos empíricos, resenhas, TCCs, dissertações e teses

Fonte: Elaboração própria.

Após a aplicação destes filtros, foram encontrados 26 artigos referentes à

Política e quatro referentes ao Programa. Por fim, o estudo compreende o número de oito trabalhos que foram identificados e incluídos a partir dos critérios de seleção. Desses, foram selecionados a partir da busca realizada: um na Periódicos CAPES, um na Scielo e seis no Google Scholar, conforme Tabela 4.

Tabela 4. Documentos selecionados para a pesquisa por base de dados.

	CAPES	Scielo	Google Scholar
Política Nacional da Pessoa em Situação de Rua	0	1	6
Programa Consultório na Rua	1	0	2*
Total	1	1	6

Fonte: Elaboração própria. **Nota:** *Os dois trabalhos encontrados na busca por produções acerca do Programa também foram encontrados na busca por produções acerca da Política, não sendo selecionados novamente.

Por fim, o Quadro 3 exibe os documentos selecionados para a revisão sistemática por tipo, QUALIS, título e autores.

Quadro 3. Documentos selecionados para a revisão sistemática			
Tipos	Ranking QUALIS*	Título	Autor(es)
TCC (graduação)	-	Produção de conhecimento da população em situação de rua no Brasil: uma revisão na literatura	(ASSARIAN, 2018)
Artigo	B2	Políticas públicas de saúde direcionadas à população em situação de rua: uma revisão de literatura	(SANTOS <i>et al.</i> , 2020)
TCC (especialização)	-	Serviços de saúde como lugar de acesso à população em situação de rua: revisão sistemática de literatura	(ZURAWSKI, 2017)
Artigo	B5	A Atuação do Consultório na Rua Quanto ao Acesso da População em Situação de Rua aos Serviços de Saúde: Uma Revisão Literária	(MACEDO; SPEÇATO; SANTOS, 2021)
Artigo	A2	O acesso aos serviços de saúde pela População em Situação de Rua: uma revisão integrativa	(ANDRADE <i>et al.</i> , 2020)
Artigo	A1	Direito à saúde da população em situação de rua: reflexões sobre a problemática	(PAIVA <i>et al.</i> , 2016)
Artigo	A1	Políticas para a população adulta em situação de rua: questões para debate	(SERAFINO; LUZ, 2015)
Artigo	A1	A implementação do programa de saúde específico para a população em situação de rua - Consultório na rua: barreiras e facilitadores	(MEDEIROS; CAVALCANTE, 2018)

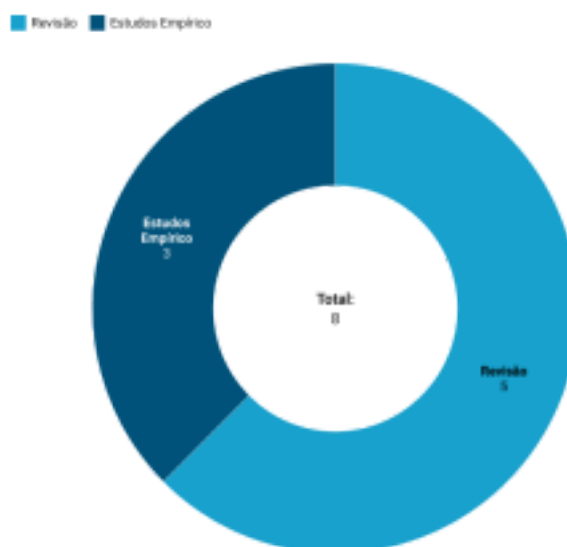
Fonte: Elaboração própria. **Nota:** * Maior classificação entre todas as áreas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Análise Descritiva

Em relação aos métodos de pesquisa dos estudos analisados, 62% deles são revisões de literatura e 37,5%, pesquisas empíricas, como mostra a Figura 1.

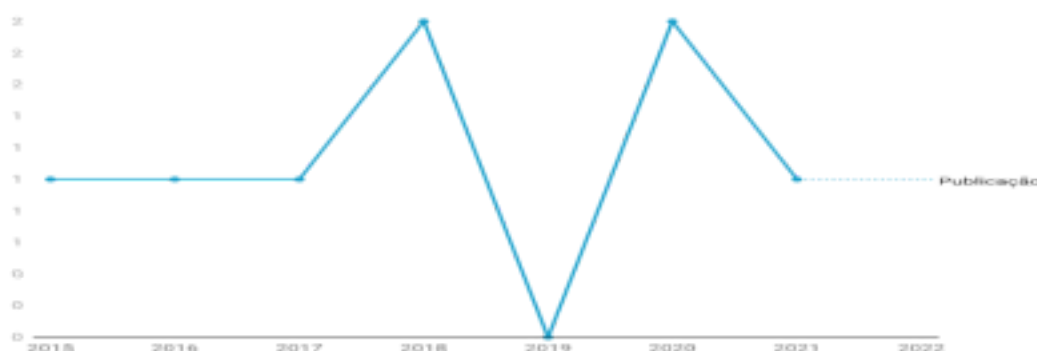
Figura 1. Tipo de pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

Levando em consideração que a PNPSR foi criada em 2009, podemos dizer que os estudos são tardios, sendo o primeiro deles do ano de 2015 (SERAFINO; LUZ, 2015), como representado na Figura 2. Além disso, a quantidade de trabalhos é bastante reduzida ao longo dos sete anos em que foram identificadas as publicações.

Figura 2. Quantidade de publicações por ano



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, quanto aos temas abordados, os estudos analisados apresentaram

diversas discussões em comum. A análise qualitativa dos documentos, realizada através do software NVivo, evidenciou treze assuntos abordados, como mostra a Figura 3; dois deles foram identificados nos oito documentos: desenho das políticas públicas para a população em situação de rua e o que precisa ser feito no âmbito da estrutura dessas políticas para que sejam efetivas (ações necessárias).

Figura 3. Temas abordados



Fonte: Elaboração própria

Análise temática

A partir da identificação dos temas abordados foi possível agrupá-los em três eixos: (1) limitações na implementação do Programa Consultório na Rua que produzem barreiras de acesso à população em situação de rua; (2) produção científica acerca da população em situação de rua; e (3) dificuldades da adesão do Programa Consultório na Rua.

Eixos 1: limitações na implementação do Programa Consultório na Rua Nesse eixo, são destacadas as dificuldades na implementação que acarretam restrições de acesso aos serviços, especificamente: carência de insumos, falta de local físico exclusivo para o atendimento e o preconceito dos profissionais da rede de atenção básica e hospitalar em relação ao público beneficiário (MACEDO; SPEÇATO; SANTOS, 2021). Apesar do PCR ter como objetivo aumentar o acesso das pessoas em situação de rua aos serviços de saúde, diversas vezes, em função dessas barreiras, e também da burocracia com documentação, distância dos serviços e inflexibilidade dos horários de

consulta (ASSARIAN, 2018), o acesso acaba sendo fragilizado e minimizado. Além disso, as dificuldades na utilização dos serviços da atenção primária podem reverberar na piora do quadro dos pacientes, o que faz a população em situação de rua procurar os serviços de saúde nos níveis ambulatorial e hospitalar em estágios de adoecimentos mais avançados (ANDRADE *et al.*, 2020). Por fim, a frágil intersectorialidade da rede das políticas assistenciais também se manifesta como um obstáculo ao atendimento integral das pessoas em situação de rua, uma vez que o atendimento à saúde deve estar relacionado à assistência social (SERAFINO; LUZ, 2015).

Eixo 2: produção científica acerca da população em situação de rua Todos os estudos que destacaram a produção de conhecimento acerca desse grupo sustentam que ela ainda é insuficiente. De acordo com Santos *et al.*, (2020, p. 17), “os estudos que abordam a temática de pessoas em situação de rua de uma forma mais abrangente, com foco em seus determinantes sociais são poucos e urgentes”. Ainda, aponta-se as vulnerabilidades e o preconceito que atingem essa população, bem como estigmas sociais que precisam ser desconstruídos. Nesse contexto, o Programa Consultório na Rua seria um passo no processo de construção de um novo paradigma. Além disso, a produção de conhecimento acerca da PSR caracterizou as políticas públicas como: impositivas; atravessadas; focais; fragmentadas; paliativas; cronificantes; compensatórias; assistencialistas; higienistas; sanitaristas e setorializadas (ASSARIAN, 2018), enfatizando a importância da aproximação da academia com as políticas e com a sociedade civil. Ademais, as discussões acerca do direito à saúde das pessoas em situação de rua concluem que há pouca produção de conhecimento acerca do processo saúde-doença e que as políticas sociais voltadas para essa população são, em sua maioria, compensatórias e assistencialistas, de modo que não possibilitam a materialização do direito à saúde (PAIVA *et al.*, 2016).

Eixo 3: dificuldades da adesão do Programa Consultório na Rua O estudo que trata das barreiras e dos facilitadores da implementação do Programa Consultório na Rua, apresentou que, seguindo a lógica da maioria das políticas e programas sociais da saúde no país, a implementação do Programa, descentralizada, depende da adesão discricionária dos municípios. Nesse sentido, existem diversas barreiras e facilitadores que orientam a implementação (MEDEIROS; CAVALCANTE, 2018). Nessa perspectiva, Medeiros e Cavalcante (2018) ainda sinalizam que é necessário, constantemente, considerar a heterogeneidade política, socioeconômica

e as capacidades dos governos municipais, de modo a gerar cooperação interfederativa e, por conseguinte, êxito na efetividade de suas políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou os resultados de uma revisão sistemática sobre a Política Nacional para a População em Situação de Rua e sobre o Programa Consultório na Rua. Foram selecionados oito trabalhos, sistematizados tematicamente em três eixos com base nos seus principais achados: (1) limitações na implementação do Programa Consultório na Rua; (2) produção científica acerca da população em situação de rua; e (3) dificuldades da adesão do Programa Consultório na Rua. De forma geral, e com diferentes ênfases, os trabalhos mostram as dificuldades de acesso e de atendimento a essa população derivada de preconceito e discriminação, como resultado, as políticas públicas são caracterizadas como autoritárias e inefetivas.

Todos os trabalhos apresentaram, entre outros assuntos, o desenho das políticas como forma de descrever as políticas existentes para a PSR. A implementação tanto da Política Nacional e quanto do Programa, em contrapartida, foi pouco abordada nos trabalhos examinados, o que evidencia a necessidade de produções que tenham como objetivo analisar e avaliar esse processo em políticas vigentes. Ao evidenciarem as barreiras de acesso à população em situação de rua em relação aos serviços de saúde, os estudos mostraram que há diversos estigmas e preconceitos que precisam ser desconstruídos para a garantia da eficácia das políticas públicas para as pessoas em situação de rua.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rebeca de et al. O acesso aos serviços de saúde pela População em Situação de Rua: uma revisão integrativa. **Saúde em Debate**, v. 46, p. 227-239, 2022.

ASSARIAN, Alice Mayda Porto. **Produção de conhecimento da população em situação de rua no Brasil**: uma revisão na literatura. Produção de conhecimento da população em situação de rua no Brasil: uma revisão na literatura. Orientadora: Lisiane Boer Possa, 2018. 46 f. Trabalho de Conclusão de Curso (bacharel) –

Saúde Coletiva, Escola de Enfermagem, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2018.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 2009; 24 dez.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2012. Define as diretrizes de organização e funcionamento das Equipes de Consultório na Rua. **Diário Oficial[da]República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jan. 2012a. Seção 1, p. 46.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011a. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS).

FERREIRA, José Carlos Gomes. **Situação de Rua**: o sofrimento social no centro do debate. Orientadora: Cecília Ribeiro da Silva. 2022. 89 f. Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas. Belo Horizonte: FLACSO/FPA, 2022.

MACEDO, Felipe Aparecido Vendrame; SPEÇATO, Layla Graciano; SANTOS, Aliny Lima dos. A atuação do consultório na rua quanto ao acesso da população em situação de rua aos serviços de saúde: uma revisão literária. **Encontro Internacional de Produção Científica**, 2021.

MEDEIROS, Cristiane Reis Soares; CAVALCANTE, Pedro. A implementação do programa de saúde específico para a população em situação de rua - Consultório na rua: barreiras e facilitadores. **Saúde e Sociedade** [online]. 2018, v. 27, n. 3, pp. 754-768.

PAIVA, Irismar Karla Sarmiento de et al. Direito à saúde da população em situação de rua: reflexões sobre a problemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, p. 2595-2606, 2016.

SANTOS, Carla Juliete dos *et al.* Políticas públicas de saúde direcionadas à população em situação de rua: uma revisão de literatura. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 9, p. e136996305-e136996305, 2020.

SAMPAIO, Rosana F.; MANCINI, Marisa Cotta. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Brazilian Journal of Physical Therapy**, v. 11, n. 1, 2007.

SERAFINO, Irene; LUZ, Lila Cristina Xavier. Políticas para a população adulta em situação de rua: questões para debate. **Revista Katálysis** [online]. v. 18, n. 1, 2015, pp. 74-85.

TRANFIELD, David; DENYER, David; SMART, Palminder. Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review. **British Journal of Management**, v. 14, n. 3, 2003, p. 207–222.

ZURAWSKI, Alissa Locatelli. **Serviços de saúde como lugar de acesso à população em situação de rua**: revisão sistemática de literatura. Orientador: Renato José de Marchi. 2017. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (especialização) – Residência Integrada em Saúde Bucal – Saúde da Família e da Comunidade, Faculdade de Odontologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017.

INOVAÇÃO NA QUALIFICAÇÃO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE: ESTUDO SOBRE A REDE BEM CUIDAR RS

Poala Vettorato¹⁸²
Ednaldo Tavares Rufino Filho¹⁸³
Laura Ferraz dos Santos¹⁸⁴
Raíssa Barbieri Ballejo Canto¹⁸⁵

Resumo: Dado o federalismo cooperativo brasileiro, a União, os Estados e os Municípios possuem o dever de promover políticas públicas em conformidade com suas competências constitucionais, complexos sistemas nacionais de políticas sociais e mediante diversas relações intergovernamentais. Neste contexto, em agosto de 2021, o Rio Grande do Sul reformulou seu financiamento para Atenção Primária à Saúde (APS), avançando no arcabouço normativo, indutor e operativo na política pública em saúde. O objetivo do trabalho é estudar o quinto componente estratégico de incentivo à qualificação da APS que compõem o Programa Estadual de Incentivos para Atenção Primária à Saúde no estado do RS, o qual é denominado de Rede Bem Cuidar RS (RBC/RS). No aspecto metodológico, trata-se de um estudo de caso que utilizou uma abordagem qualitativa formada por dois procedimentos: análise documental e construção de uma base de dados para formação das evidências. Verificou-se que o programa é baseado na cooperação financeira e técnica da SES/RS para qualificar capacidades estatais municipais. Também se observou avanço na implementação da RBC/RS visto que o 1º ciclo contou com a adesão de 86% dos municípios.

Palavras Chaves: Atenção Primária em Saúde; Federalismo; Capacidade estatal.

INTRODUÇÃO

No âmbito da Saúde, a Atenção Primária em Saúde (APS) é a principal porta de entrada e centro articulador do acesso dos usuários ao Sistema Único de Saúde (SUS) na Rede de Atenção à Saúde. O financiamento da APS é competência dos três entes federativos, sendo a execução das atividades assistenciais de competência municipal. Os entes subnacionais estaduais são responsáveis pelo financiamento, planejamento, monitoramento, auditoria, avaliação e a indução na implementação desta política de atenção à população.

¹⁸² Mestra em Saúde Coletiva, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: vettorato.p24@gmail.com

¹⁸³ Mestrando do curso de Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: ednaldorufino@hotmail.com

¹⁸⁴ Mestra em Avaliação e Produção de Tecnologias para o SUS, pelo Grupo Hospitalar Conceição, GHC, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: lauferrazs@gmail.com

¹⁸⁵ Mestra em Saúde Coletiva, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: raissabarbi@hotmail.com

Nesta perspectiva, em agosto de 2021 o estado do Rio Grande do Sul publicou a reformulação do financiamento estadual para a APS, lançando o Programa Estadual de Incentivos para Atenção Primária à Saúde (PIAPS), por meio do Decreto Nº 56.061/2021 e regulamentado pela Portaria Nº635/2021, que visa à qualificação APS.

Os componentes que compõe o programa são: I. componente sociodemográfico; II. componente de incentivo para equipes da Atenção Primária à Saúde; III. componente de incentivo à Promoção da Equidade em Saúde; IV. componente de incentivo ao Primeira Infância Melhor; e V. componente estratégico de incentivo à qualificação da Atenção Primária à Saúde. Este último componente denomina-se Rede Bem Cuidar RS (RBC/RS), o qual será o objeto empírico do estudo de caso.

No aspecto metodológico, trata-se de um estudo de caso (YIN, 2015), no qual foi promovida uma abordagem qualitativa formada por dois procedimentos: análise documental e construção de uma base de dados para formação das evidências.

Este trabalho está dividido em 3 partes, além da introdução e das considerações finais. Será apresentada uma discussão sobre inovação em implementação de ação governamental, seguida da apresentação sobre a Rede Bem Cuidar RS e uma discussão dos resultados do projeto.

REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) e os sistemas nacionais de políticas públicas sociais formam um modelo de federalismo cooperativo no Brasil, o qual é caracterizado pela descentralização e compartilhamento de atribuições. Esse sistema federativo concilia a autonomia dos entes com a coordenação intergovernamental para enfrentar os desafios das diversidades socioeconômicas e de capacidade estatal (FRANZESE, 2010; GRIN, 2019).

De acordo com o art. 23 da CF/88, a União, Estados e Municípios possuem o dever de promover políticas públicas em conformidade com suas competências constitucionais. A título ilustrativo, as ações e serviços de saúde, executadas pelo SUS, seja diretamente ou mediante participação complementar da iniciativa privada, são organizados de forma regionalizada e hierarquizada (art. 8 da Lei nº 8.080/1990).

Um conceito amplamente utilizado para definir políticas públicas foi cunhado por Thomas Dye (1984), que é : “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A formulação das políticas públicas é o momento em que os governos democráticos materializam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações para produção de resultados.

Apesar do arquétipo acima apresentado, Oliveira e Coelho (2021, p. 368) indicam que “faltam incentivos e suportes federal e estaduais para o desenvolvimento das capacidades político-institucionais ao nível local”. Segundo a literatura, capacidade estatal é a habilidade e expertise do Estado para implementar políticas públicas e alcançar seus objetivos (CINGOLANI, 2013; CÁRDENAS, 2009).

Diante dessa negligência do ente central e entes subnacionais estaduais, é relevante estudar as poucas iniciativas de estruturação e incentivo à implementação e qualificação da APS.

METODOLOGIA

Justifica-se a escolha da Rede Bem Cuidar RS (RBC/RS) pela proposta de inovação na indução da qualificação da Atenção Primária à Saúde no Rio Grande do Sul, sendo o estudo útil para que outros entes subnacionais conheçam os pilares do projeto.

Considerando que o objeto empírico é um evento contemporâneo e inexplorado pela literatura, utilizamos o método de estudo de caso de propósito descritivo para apresentá-lo de forma ampla e profunda (VENTURA, 2007; YIN, 2015). Para isso promoveu-se uma abordagem qualitativa formada por dois procedimentos: I.análise documental em conjunto com pesquisa bibliográfica; II. construção de uma base de dados para formação das evidências.

Para a análise documental foi utilizado os documentos normativos publicados em sítios eletrônicos de acesso público e irrestrito, vinculados a Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande Do Sul (SES/RS), principalmente as publicações no site oficial RBC/RS, disponibilizado no endereço eletrônico: <https://saude.rs.gov.br/rbcrs>.

Já o compilado de dados para a composição dos resultados foi extraído em sites com publicação de conteúdo para o projeto, comunicados orientativos e informações técnicas. Também foi mapeado o quantitativo e a distribuição dos

municípios que realizaram a adesão voluntária ao 1º ciclo da RBC/RS, na “Planilha componentes PIAPS”, disponibilizada no endereço eletrônico: <https://atencaobasica.saude.rs.gov.br/piaps>.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em agosto de 2021 foi publicado o ato normativo com a reformulação do financiamento estadual para o nível primário, por meio do Decreto Nº 56.061/2021 e regulamentado pela Portaria Nº 635/2021, sendo a unidade inerente a qualificação da APS materializado via projeto RBC/RS. Destaca-se ser este o componente que a transferência do recurso se dá mediante a manifestação voluntária do município, condicionada a critérios de adesão. Trata-se de uma proposta colaborativa entre as gestões estadual e municipal, que busca de forma inovadora e co-criada investir na qualificação das Unidades Básicas de Saúde, a partir das demandas identificadas no território (RBC, 2021).

O componente estratégico da qualificação da APS inscrita no Programa Estadual de Incentivos para Atenção Primária à Saúde (PIAPS) vem sendo implementado por uma conformação denominada rede de política pública. Desta maneira, diversos atores desenvolvem atividades voltadas a lidar com um dado problema social, formando uma estrutura de interação caracterizada pela descentralização, por relações de interdependência e autonomia, pela gestão compartilhada e pela pluralidade de recursos (Rosa *Et al.*, 2021).

A formulação da proposta é inspirada em uma experiência exitosa desenvolvida no município de Pelotas, a qual foi reconhecida nacionalmente no Prêmio InovaSUS- Valorização das Boas Práticas e Inovação na Gestão do Trabalho na Saúde, em 2015 com o relato “Prefeitura Municipal de Pelotas/RS Rede Bem Cuidar: cocriação de um conceito inovador em Atenção Primária à Saúde” (Brasil, 2017). Na incorporação desta expertise, foram realizadas inúmeras conversas para transformar uma iniciativa local em um projeto viável aos 497 municípios do estado.

Os municípios no momento da adesão fizeram a indicação de 1 equipe de saúde com os seguintes critérios obrigatórios:

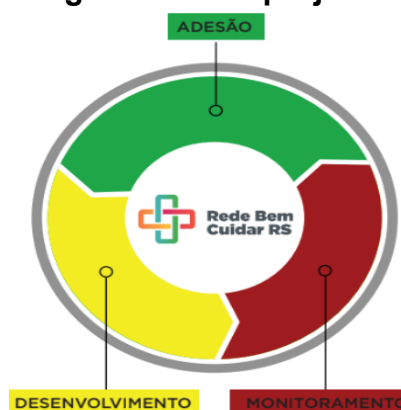
Quadro 1: Critérios obrigatórios adesão projeto RBC/RS

Caráter indutor da ação governamental pela SES/RS	Critério Obrigatório para adesão municipal
Induzir a estratégia de saúde da família e equipe de saúde bucal como modelo de atenção preferencial para a APS;	Indicar uma equipe de Saúde da Família (eSF) completa, com equipe de Saúde Bucal (eSB) vinculada;
Induzir as equipes multiprofissionais na AB;	Ter 60 horas semanais de profissionais de nível superior, para além da equipe mínima, cadastrados no mesmo Identificador Nacional de Equipes (INE);
Induzir o uso do Sistema de informação para a Atenção Básica;	Estar credenciado no Informatiza APS, programa do Ministério da Saúde;
Fomentar a governança no projeto;	Indicar um gestor do projeto no município;
Participação do Controle social.	Informar ao Conselho Municipal de Saúde a adesão à RBC/RS.

Fonte: Elaboração própria baseado no Guia de Orientação RBC/RS

Após a adesão municipal, mediante o cumprimento dos critérios obrigatórios, tem-se o desenvolvimento das ações estabelecidas pelo ente municipal e posterior monitoramento pela esfera estadual. Cada ciclo é temático, ou seja, focado em uma área de promoção da saúde, sendo o primeiro ciclo voltado para o envelhecimento saudável, com uma previsão de 6 meses, após a homologação das adesões, à execução. Segue abaixo uma figura ilustrativa acerca do funcionamento:

Imagem 1: Ciclo projeto RBC/RS



Fonte: Guia de Orientação RBC/RS

Foram elencados 6 objetivos vislumbrando a consolidação dos atributos desejáveis para uma APS qualificada, como preconizado internacionalmente (Starfield, 2002).

No quadro abaixo segue os objetivos e a correlação com os atributos da APS.

Quadro 2: Objetivos RBC/RS e atributos APS

Objetivo	Descrição	Atributo APS
1	Fomentar as relações de confiança, compromisso e vínculo entre usuários, trabalhadores e gestores;	Integralidade
2	Construir estratégias para o enfrentamento dos novos desafios impostos pela pandemia de Covid-19, a partir das demandas do território vivenciadas pelos usuários.	Coordenação do Cuidado
3	Elaborar de forma ascendente ações que priorizem o compartilhamento de saberes, a valorização das singularidades de cada território, a participação social na análise e tomada de decisões e o fortalecimento da participação social.	Longitudinalidade Integralidade
4	Estimular a construção de ambientes favoráveis à promoção do cuidado humanizado.	Competência Cultural
5	Mapear e estabelecer conexões de valor na comunidade, no município e na região, para a incubação de inovação e tecnologia, a partir das demandas identificadas.	Orientação Comunitária
6	Induzir a melhoria das práticas de saúde e o cuidado para o envelhecimento saudável, impactando na melhoria da qualidade de vida da população gaúcha em todas as idades.	Orientação Familiar

Fonte: Elaboração própria baseado no Guia de Orientação RBC/RS

As ações da RBC/RS estão distribuídas em quatro eixos estratégicos transversais : a) Gestão e Processo de Trabalho; b) Promoção e Educação em Saúde; c) Comunicação em Saúde e Ambiência; d) Participação Social. Além disso, o funcionamento da RBC/RS é composto pela adesão, desenvolvimento do conjunto de ações previstas para qualificação dos processos de trabalho e de assistência em saúde ofertada à população e por último o monitoramento a cada seis meses (RBC/RS, 2022).

Ainda são previstas 15 ações e destas 5 são de caráter obrigatório a execução pelo município, para manter a adesão municipal, conforme apresentado a seguir:

Quadro 3: Cinco ações obrigatórias RBC/RS

Ação	Objetivo	Meta
Cadastrar a população adstrita no SISAB.	Conhecer a população sob responsabilidade.	Mínimo de 70% da população cadastrada e envio de relatório e-SUS por faixa etária.
Realizar e registrar reuniões de equipe regulares. Implementar avaliação multidimensional do idoso.	Discutir e qualificar fluxos, processos de trabalho e cuidado Estratificar risco para qualificação do cuidado de cada usuário conforme necessidade.	Mínimo de 12 reuniões em 6 meses registradas no e-SUS Mínimo de 10% de registro do procedimento "03.01.09.0033 – Avaliação Multidimensional da Pessoa Idosa" no e-SUS.
Formar o gestor municipal do projeto na abordagem design thinking	Induzir processos de cocriação entre a comunidade, a equipe e a gestão municipal.	Certificado de conclusão do curso EaD disponibilizado pela SES/RS.
Garantir carga horária protegida e equipamentos para a capacitação dos profissionais de saúde que compõem a equipe Bem Cuidar.	Estabelecer carga horária protegida para ações de educação continuada	100% de participação dos profissionais de saúde da equipe indicados para os cursos EaD

Fonte: Elaboração própria baseado no Guia de Orientação RBC/RS

Já em relação ao financiamento, a SES/RS repassou recurso de implantação, em parcela única no valor de R\$60.000,00 e realiza repasse mensal de R\$8.000,00 por equipe aderida. Também é fornecido suporte educativo-pedagógico e técnico aos municípios. As atividades pedagógicas formativas foram estruturadas em 2 eixos:

- a) Eixo Técnico: Capacitação em design thinking aos gerentes do Projeto RBC/RS, em caráter obrigatório.
- b) Eixo Habilidade: Cursos e capacitações aos trabalhadores da saúde de nível superior, médio e para o público geral, com temáticas relacionadas a cada ciclo.

Destaca-se a inovação na oferta em formação em Design Thinking (DT) aos gestores municipais do projeto municipal a fim de potencializar o corpo burocrático municipal para indução na implementação da RBC/RS nos territórios. Trata-se de uma abordagem contemporânea que pode ser incorporada no desenvolvimento das ações governamentais para qualificar o planejamento de forma ascendente, democrática e engajada pelos diferentes atores (gestão, trabalhadores e usuários).

O Design Thinking consiste em uma abordagem prática, a qual na sua essência, reconhece as incertezas e a complexidade dos desafios públicos, trazendo

para o contexto da política pública uma visão centrada no ser humano (CAVALCANTE *et al*,2019). O curso foi elaborado em parceria com a Escola de Governo do RS (EGov/RS), o qual consiste numa formação de 40 horas, em ambiente de educação a distância na “plataforma Moodle”, distribuído em 20 horas em ambiente assíncrono e 20 horas em oficinas práticas com as ferramentas da abordagem em DT , com até 25 pessoas em ambiente síncrono (18 turmas).

No Primeiro ciclo da RBC/RS foram 428 municípios do estado aderidos (86% de adesão), sendo possível consultar o detalhamento do repasse financeiro no ícone “Planilha Componentes PIAPS”, após clicar na aba “V.RBC”, no sítio eletrônico a seguir: <https://atencaobasica.saude.rs.gov.br/piaps>.

O RS está no extremo sul do país, tendo 26 municípios que fazem fronteira com outras nações, estando 88% desses aderidos à RBC/RS. Segue abaixo a distribuição dos municípios fronteiriços aderidos e o respectivo país limítrofe:

Quadro 4: Relação municípios fronteiriços aderidos a RBC/RS

Municípios Fronteiriços Aderidos	País Limítrofe	Municípios Fronteiriços Aderidos	País Limítrofe
Alecrim	Argentina	Novo Machado	Argentina
Bagé	Uruguai	Pedras Altas	Uruguai
Chuí	Uruguai	Pirapó	Argentina
Crissiumal	Argentina	Porto Lucena	Argentina
Derrubadas	Argentina	Porto Mauá	Argentina
Dom Pedrito	Uruguai	Porto Xavier	Argentina
Doutor Maurício Cardoso	Argentina	Quaraí	Uruguai
Esperança do Sul	Argentina	Roque Gonzales	Argentina
Garruchos	Argentina	Santana do Livramento	Uruguai
Herval	Uruguai	São Borja	Argentina
Itaqui	Argentina	São Nicolau	Argentina
Jaguarão	Uruguai		

Fonte: Elaboração própria.

Embora o projeto apresenta ações a serem desenvolvidas em cada municipalidade, considerando a singularidade local é possível pactuar e construir a melhor forma de executar essas ações no território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Trata-se de um estudo inicial sobre a RBC/RS, faz-se necessário explorar os inúmeros componentes do PIAPS, como também, estudar, monitorar e avaliar a implementação do projeto nos territórios e em especial, a incorporação da prática em Design Thinking para fortalecer o trabalho colaborativo, ascendente e co criar as soluções no âmbito local. Também é relevante pesquisar localmente nas municipalidades o processo de implementação do projeto.

A RBC/RS trata-se de uma ação governamental do ente estadual na indução da qualificação da APS nos municípios. Desta forma, contribui para o governo estadual avançar no seu papel, como ente federado, em colaborar ativamente no fortalecimento da capacidade estatal dos municípios. O programa RBC/RS fortalece a cooperação estadual e municipal no fortalecimento das burocracias locais, essenciais para implementar as ações preconizadas e fomentar soluções locais para a qualificação dos serviços ofertados na APS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão e de Regulação do Trabalho na Saúde. **Prêmio InovaSUS 2015 : valorização de boas práticas e inovação na Gestão do Trabalho na Saúde /** Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, Departamento de Gestão e de Regulação do Trabalho na Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2017.

CÁRDENAS, Mauricio. State Capacity in Latin America. **Global Economy and Development**. In: Presidential Lecture of the Latin American and Caribbean Economic Association, 2009, Buenos Aires. Anais: LACEA, 2009. p. 1-50.

CAVALCANTE, Pedro.; CAMÕES, Marizaura. **Do the Brazilian innovations in public management constitute a new model?** Revista de Administração e Inovação, v. 14, p. 90-96, 2017.

CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Working Paper, n. 53. Maastricht: UNUMERIT, 2013.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

FRANZESE. Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 2010. Tese. Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getulio Vargas - SP, FGV-SP, Brasil.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Guia de Orientação à Rede Bem Cuidar RS**. 1ª edição, Porto Alegre, agosto de 2021. Disponível em https://drive.google.com/drive/folders/1lqoC_unMwNeGnDraHeeH1CX_rcCvddHL. Acessado em 05/04/2022.

GRIN, Eduardo. Federalismo, governança e cooperação intermunicipal no Brasil avanços e desafios na trajetória recente. In: José Mário Brasiliense Carneiro e Eder dos Santos Brito. (Org.). **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais**. 1 ed. São Paulo: Oficina MunicipalKonrad Adenaeuer Stiftung, 2019, v. , p. 37-55.

HONORATO, Carlos.; OLIVEIRA, Celmar Correa.; STRADIOTO, Juliano. Prado.; BERNARDY, Rafael. **Gestão de processo: a proposição de um modelo de análise**. Contextus - Revista Contemporânea de economia e gestão. v. 15, p. 122-148, 2017.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; COELHO, Vera Shattan. Capacidades Estatais Municipais em Saúde. In: Eduardo Grin; Diogo Joel Demarco; Fernando Abrucio. (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 1ed.: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, v. 1, p. 366-400.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. **Políticas públicas: introdução**. Porto Alegre : Jacarta, 2021.

STARFIELD, Bárbara. **Atenção Primária: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia**. Bárbara Starfield. Brasília. UNESCO, Ministério da Saúde, 2002. 726p.

VENTURA, Magda Maria. **O estudo de caso como modalidade de pesquisa**. Revista SoCERJ, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookmen, 2015.

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Aline Flach Santos¹⁸⁶

Resumo: O presente artigo busca, através de uma revisão de literatura, compreender o papel das políticas de habitação no fenômeno da segregação socioespacial, com um recorte na principal política executada pelo Governo Federal: O programa Minha Casa Minha Vida. A partir da metade do século XX houve um intenso movimento de migração da população do campo para as cidades. Esse processo mudou a lógica do espaço urbano na época: as cidades se expandiram de forma desordenada e o uso do solo começou a ser explorado pelo capital. Esse processo se intensificou com o passar do tempo, causando um grande déficit habitacional e de infraestrutura urbana. A política desenvolvida pelo Governo Federal para solucionar o problema acabou se tornando uma das principais responsáveis pela alta valorização financeira dos espaços urbanos e pela periferização da parte mais pobre da população.

Palavras chave: políticas habitacionais, segregação socioespacial, capitalismo.

INTRODUÇÃO

Desde a década de 40 existe no Brasil alguma política federal voltada à habitação, com subsídios para a aquisição da casa própria para as classes mais baixas da população. Elas começaram a ser implementadas em virtude da rápida transição da população da zona rural para as cidades, desencadeando mudanças drásticas na paisagem urbana e criando uma elevada demanda por moradia, que partia principalmente de famílias pobres, impossibilitadas de arcar com os custos de compra ou construção de uma casa.

Essa parte da população passou a ocupar áreas irregulares ou então a se beneficiar das políticas públicas de habitação, em condomínios verticais ou horizontais, também construídos em regiões periféricas. Com o passar do tempo essa forma de habitação foi se multiplicando, ao mesmo tempo em que as ocupações foram regularizadas e as cidades expandiram seu crescimento de forma horizontal e espraiada, com a criação de loteamentos habitacionais separados por padrão de renda dos moradores, além da constante ocupação de novas áreas de forma irregular.

Essa lógica de crescimento urbano é fomentada pelo setor imobiliário, que define o valor de uso do território, e também pelo poder público, que distribui de

¹⁸⁶ Mestranda do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas-PPGPP da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja/RS. Bacharela em Serviço Social pelas Faculdades Integradas Machado de Assis (FEMA). E-mail: alineflach.aluno@unipampa.edu.br

forma heterogênea as obras e serviços urbanos, como pavimentação de ruas, coleta de lixo, redes elétrica e de esgoto, transporte público, além de outros serviços, como segurança pública, escolas, unidades básicas de saúde, etc.

O resultado disso é que parte da população urbana, a parte mais pobre, vive de forma segregada do restante do espaço urbano e tem pouco ou nenhum acesso à cidade, que é definida como a dinâmica da vida urbana, composta por trabalho, lazer, acesso à políticas públicas, atividades culturais e todas as interações sociais fundamentais ao bem estar urbano.

O presente trabalho busca explicar a relação entre as políticas públicas habitacionais e a segregação socioespacial, através de uma revisão da literatura. Na primeira parte do artigo será feita uma explicação sobre a metodologia utilizada na pesquisa e qual o critério de escolha dos artigos.

Após, será discutido o papel do uso do solo como valor de mercado e o seu impacto no crescimento das cidades e nos processos de segregação socioespacial. Na terceira parte será feita uma análise sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, para compreender seu papel nos processos de expansão urbana e segregação socioespacial.

Metodologia

A pesquisa foi realizada através de revisão da literatura, com consulta às bases de dados Web of Science, Scopus e Scielo. Foram utilizadas as palavras chaves “urban space” e “segregation”. Os critérios de seleção utilizados foram artigos publicados a partir do ano de 2017, em português. Em virtude do número reduzido de artigos encontrados nas três plataformas, optou-se por utilizar a busca por publicações que compartilham referências com determinado artigo encontrado, através do campo de busca “related documents” da plataforma Scopus.

O número de artigos encontrados e as bases de dados utilizadas, além do quantitativo final de artigos após a filtragem encontram-se no quadro abaixo:

Quadro 1- Resultados preliminares da busca

Base de dados	Resultados obtidos	Publicados a partir de 2017 Publicação em português
Scopus	405	158 12
Scopus (busca pelas referências)	696	377 151
Web of Science	252	123 17
Scielo	61	26 8
Total	1414	684 188

Fonte: Elaboração da autora.

Após a leitura dos títulos das 188 publicações encontradas, primeiramente foram excluídos os textos repetidos e as revisões de literatura. Em seguida foram lidos os resumos dos artigos remanescentes, para verificar a relevância em relação ao tema abordado. Foram escolhidos 21 artigos para leitura dos resumos e definição das publicações utilizadas na revisão. Ao final, foram selecionados 11 publicações, para realização de uma leitura completa dos textos, o que resultou nos 8 artigos selecionados que constam no quadro a seguir:

Quadro 2- Artigos relacionados

Autor(es) Título	
<p>Tiago-Augusto Da Cunha, Bernardo Rezende-Alves, Carlos Henriques-Ribeiro.</p>	<p>À sombra da periferização: Possíveis diálogos entre o “Programa Minha Casa Minha Vida” e a dinâmica migratória: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte e microrregiões circunvizinhas</p>
<p>Kaio de Moura Silva, Jailson de Macedo Sousa.</p>	<p>Conteúdos e significados da segregação socioespacial em imperatriz- MA: uma análise a partir da política habitacional difundida no conjunto habitacional itamar Guará I</p>
<p>Gabriel Moraes Outeiro, Durbens Martins Nascimento</p>	<p>A trajetória da política habitacional a partir da perspectiva do institucionalismo histórico</p>
<p>Daniela das Neves Alvarenga, Paulo Romano Reschilian</p>	<p>Financeirização da moradia e segregação socioespacial: Minha Casa, Minha Vida em São José dos Campos, Taubaté e Jacareí/SP</p>
<p>Wagner Costa Ribeiro</p>	<p>Justiça espacial e justiça socioambiental: uma primeira aproximação</p>

<p>Kaio de Moura Silva, Jailson de Macedo Sousa.</p>	<p>Conteúdos e significados da segregação socioespacial em imperatriz- MA: uma análise a partir da política habitacional difundida no conjunto habitacional Itamarará I</p>
<p>Gabriel Moraes Outeiro, Durbens Martins Nascimento</p>	<p>A trajetória da política habitacional a partir da perspectiva do institucionalismo histórico</p>
<p>Tainá Andreoli Bittencourt, José Ricardo Vargas de Faria</p> <p>Alexandre Pereira Santos, Maurício Couto Polidori, Otávio Martins Peres, Marcus Vinícius Saraiva</p>	<p>Distribuição de investimentos públicos, infraestrutura urbana e desigualdade socioespacial em Curitiba</p> <p>O lugar dos pobres nas cidades: exploração teórica sobre periferização e pobreza na produção do espaço urbano Latino-Americano</p>
<p>Geniana Gazotto Ferreira, Paulo Calmon, Antônio Sérgio Araújo Fernandes, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo</p>	<p>Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida</p>

Fonte: Elaboração da autora

Capitalismo e políticas urbanas

A circulação de capital através do mercado imobiliário representa uma grande fatia da economia brasileira. A especulação imobiliária nas últimas décadas mudou a paisagem urbana, definindo quais grupos sociais podem ocupar determinado espaço, cujo valor é determinado pelo grande conglomerado formado por incorporadoras, construtoras, proprietários de lotes urbanos e setores da construção civil. Assim, o mercado imobiliário define o valor de uso do solo de forma diferenciada, de acordo com a região da cidade, estabelecendo diversos critérios, como o investimento público na região e o padrão habitacional da vizinhança. (SANTOS; POLIDORI; PERES; SARAIVA, 2017).

Apesar da cidade representar um bem comum, e teoricamente ser um espaço ao alcance de todos, os interesses do setor privado e as políticas públicas urbanas parecem convergir em relação a priorizar os interesses particulares, acentuando a desigualdade socioespacial. Um exemplo disso é a valorização imobiliária em regiões em que há investimento público em infraestrutura. (BITTENCOURT; FARIA, 2021).

Quando tratamos de um debate político acerca da produção do espaço discutimos quem determina, quem escolhe os rumos da organização social. Nem sempre esse processo é democrático, mesmo em países onde a democracia está presente. A disputa pela hegemonia leva a um rearranjo da estrutura urbana resultado da luta política, que pode ou não ser explícita. Muitas vezes o Estado, outro agente central na produção do espaço geográfico, é reflexo de um pacto político que estabelece uma hegemonia, condição que reflete um acordo para estabelecer uma política pública. Por mais paradoxal que possa parecer, muitas vezes o Estado é um agente que gera a injustiça espacial ao promover ações que ampliam a desigualdade ou que promovem a degradação de uma área urbana. (RIBEIRO, 2017, p. 153-154)

Existem diversas formas de agregar valor comercial a um determinado espaço urbano, seja através da iniciativa privada ou do poder público. Ações como a construção de parques, shoppings centers, linhas de transporte público, pavimentação das ruas e até mesmo implantação de escolas são levadas em conta na hora de calcular o valor comercial dos terrenos ou residências. Da mesma forma, a falta de investimentos públicos pode fazer com que determinada área seja desvalorizada, e a falta de regulação pode levar à ocupação de áreas impróprias para moradia.

Ao estabelecer valores diferenciados dos lotes urbanos, a urbanização ocorre

de forma desigual, o que gera diversas consequências, como a segregação espacial, precarização das relações trabalhistas e desigualdade no acesso aos serviços disponíveis na cidade. Esse processo, portanto, não pode ser visto apenas como uma questão de localização geográfica, mas sim como parte da produção social do espaço, inerente ao modo capitalista de desenvolvimento urbano. (BITTENCOURT; FARIA, 2021).

Portanto, a segregação espacial ocorre porque parte da população é impedida de acessar as regiões em que o preço da moradia é elevado e, quanto maior a pobreza, mais precária é a área de habitação. Muitas pessoas acabam ocupando de forma irregular áreas impróprias para moradia, como áreas verdes, por exemplo, e ficam mais expostas à violência e a intempéries naturais, o que agrava a situação de vulnerabilidade. (RIBEIRO, 2017).

Outro fenômeno observado, que ocorre em razão da especulação imobiliária, é o espraiamento das cidades, que consistem em vazios nas áreas mais próximas ao centro e na criação de novos loteamentos em áreas mais distantes, formando uma mancha urbana disforme e imensa, que requer o uso massivo de automóveis, ou de transporte coletivo, além da necessidade de estender a infra estrutura urbana como redes elétrica e de esgoto, pavimentação, e serviços públicos, como unidades de saúde, escolas e creches, para esses locais. (RIBEIRO, 2017).

Dessa forma, o conceito da moradia como direito social dá lugar à lógica da habitação como forma de acumulação capitalista. O valor de troca dos terrenos urbanos se sobrepõe ao seu valor social, fazendo com que até mesmo as políticas habitacionais de governo assumam um viés capitalista, e sejam executadas através do sistema financeiro. As políticas de habitação mais expoentes do Governo Federal foram as moradias subsidiadas pelo Banco Nacional da Habitação, no início do Regime Militar e, mais recentemente, pelo Programa Minha Casa Minha Vida, criado no ano de 2009. (ALVARENGA; RESCHILIAN, 2018).

O Programa Minha Casa Minha Vida e a segregação socioespacial

O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado pelo Governo Federal no ano de 2009, através da Lei nº 11.977/2009. O programa, dividido por três faixas de financiamento, de acordo com a renda familiar, previa o investimento de 28 bilhões de reais para a construção de moradia para famílias de baixa renda, enquadradas na primeira faixa (ALVARENGA; RESCHILIAN, 2018). Esse investimento consiste

no subsídio direto de parte do valor da moradia, de acordo com a faixa salarial das famílias. (MENEZES; MOURÃO, 2017).

Apesar de ser anunciado como política pública de habitação, o programa foi implementado em um contexto de crise internacional do setor imobiliário, com a finalidade prioritária de aquecer a economia do país e afastar a possibilidade de quebra da economia nacional, em detrimento de atender aos movimentos sociais por habitação. (OUTEIRO; NASCIMENTO, ano).

Para SILVA e SOUSA (p. 07, 2020)

No âmbito do PMCMV, a provisão das habitações populares é marcada pelas intenções das grandes empresas imobiliárias. Como o solo urbano nas áreas centrais das cidades é mais caro, a opção é a procura por áreas cada vez mais afastadas dos centros urbanos, onde o valor pago pela terra é mais barato. Nesse sentido, a segregação socioespacial emerge como problemática central deste processo.

Em decorrência da vinculação ao sistema imobiliário, o MCMV foi determinante para o exponencial crescimento do mercado imobiliário no país e, como consequência direta disso, o aumento do preço da terra urbana. Para Alvarenga e Reschilian (2018), a segregação socioespacial é em partes fruto dessa lógica de produção imobiliária, pois a política é voltada para a construção de novos imóveis, em loteamentos cada vez mais distantes do centro das cidades. A parcela da população que possui melhor renda consegue adquirir um imóvel em localização com infraestrutura adequada, enquanto a classe mais pauperizada é obrigada a buscar opções mais baratas, ou irregulares, em locais distantes e sem estrutura.

Os movimentos sociais e políticos pouco participaram da implantação do programa, pois, o financiamento ocorre diretamente do Governo Federal, através do Sistema Financeiro, direto para os compradores dos imóveis. (OUTEIRO; NASCIMENTO, 2020). Como o programa é executado pela iniciativa privada, é ela quem decide a localização dos empreendimentos, de acordo com a viabilidade econômica, e não necessariamente considerando o déficit habitacional de cada região. Dessa forma, o direito à cidade e o planejamento urbano ficam em segundo plano nessa configuração. (FERREIRA; CALMON; FERNANDES; ARAÚJO, 2019).

De acordo com CUNHA; ALVES; RIBEIRO (p. 92, 2021):

(...) o pmcmv pouco dialogou com outras políticas habitacionais – por exemplo, com o próprio PlanHab –, tampouco com instrumentos locais de planejamento territorial, como os Planos Diretores, ou sequer com movimentos de moradia, especialmente aqueles voltados à ocupação de

áreas centrais.

Não inserir as instituições locais no planejamento do programa fez com que ele fosse implantado à revelia do planejamento urbano e das necessidades sociais de habitação. O desenvolvimento das ações ficou nas mãos do setor privado, que definiu quem seria segregado e quem estaria incluído na vida urbana. Para SILVA E SOUSA (2020), os problemas de habitação no Brasil vão além do déficit habitacional, e manifestam-se na precariedade do saneamento básico, ausência de áreas de lazer, etc. Dessa forma, pensar a política de habitação apenas através da construção de novos imóveis é reduzir a complexidade do problema urbano.

Considerações finais

Esse artigo buscou estabelecer uma relação entre a segregação socioespacial e as políticas públicas voltadas para a habitação. Foi possível constatar que a criação do Programa Minha Casa Minha Vida foi um fator determinante para o crescimento espraiado das médias e grandes cidades brasileiras e também para o processo de segregação socioespacial.

A tendência global de crescimento urbano e exploração imobiliária, através da criação de linhas de crédito para financiamento imobiliário, é uma realidade no Brasil, e se intensificou após a implementação do PMCMV, em virtude da grande procura, e da facilitação do acesso ao financiamento dos imóveis.

Apesar disso, a desigualdade social é refletida no programa, através da desigualdade de acesso ao espaço urbano: as áreas da cidade em que é possível financiar um imóvel com subsídio governamental ficam em regiões suburbanas e sub urbanizadas. São essas as regiões que mais sofrem com a falta de planejamento e estrutura urbana, como a falta de transporte público, risco de enchentes e deslizamentos, distância dos locais de trabalho dos moradores e de instituições como escolas, unidades de saúde, etc.

Porém, a existência de áreas desvalorizadas nas cidades é estratégica para o mercado imobiliário, que as mantém como “reserva” ante a possibilidade de esgotamento do seu produto em outras localidades. Ou seja, é interessante haver espaço para ser explorado, e pessoas dispostas a vender esses espaços.

Para concluir, é importante salientar que a possibilidade de aquisição da casa própria com financiamento a juros baixos e subsídio do governo é uma política

positiva para a população e para movimentar a economia de um país. Porém, é inviável que essa seja a única política pública habitacional disponível para a população, e que não dialogue com Estados e municípios para que o planejamento urbano seja feito de forma conjunta.

Referências

ALVARENGA, Daniela das Neves, RESCHILIAN, Paulo Romano. **Financeirização da moradia e segregação socioespacial**: Minha Casa, Minha Vida em São José dos Campos, Taubaté e Jacareí/SP. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana [online]. 2018, v. 10, n. 3, pp. 473-484. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.003>. Acesso em: 05 set. 2021.

BITTENCOURT, Tainá Andreoli; FARIA, José Ricardo Vargas de. **Distribuição de investimentos públicos, infraestrutura urbana e desigualdade socioespacial em Curitiba**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, [S.l.], v. 13, jan. 2021. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/27563>. Acesso em: 05 set. 2021.

CUNHA, Tiago-Augusto Da; REZENDE-ALVES, Bernardo; HENRIQUES-RIBEIRO, Carlos. **À sombra da periferização**: Possíveis diálogos entre o “Programa Minha Casa Minha Vida” e a dinâmica migratória: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte e microrregiões circunvizinhas. EURE (Santiago), Santiago , v. 47, n. 140, p. 73-95, janeiro 2021 . Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612021000100073&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 05 set. 2021 .

FERREIRA, G. G., CALMON, P., FERNANDES, A. S. A., ARAÚJO, S. M. V. G. **Política habitacional no Brasil**: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 11. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/jmR7Y6NdPqRwZf3PgQsVNjN/abstract/?lang=pt> Acesso em: 05 set. 2021.

OUTEIRO, Gabriel Moraes; NASCIMENTO, Durbens Martins. **A trajetória da política habitacional a partir da perspectiva do institucionalismo histórico**. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 12, n. 2, p. 1160-1183, jun. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/49554/33969>. Acesso em: 05 set. 2021.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Justiça espacial e justiça socioambiental**: uma primeira aproximação. Estudos Avançados, [S. l.], v. 31, n. 89, p. 147-165, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/132424>. Acesso em: 05 set. 2021.

SANTOS, Alexandre Pereira et al. **O lugar dos pobres nas cidades**: exploração

teórica sobre periferização e pobreza na produção do espaço urbano Latino-Americano. Revista Brasileira de Gestão Urbana, [S.l.], v. 9, n. 3, p. 430-442, out. 2017. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/22104>. Acesso em: 05 set. 2021.

SILVA, Kaio de Moura; SOUSA, Jailson de Macedo. **Conteúdos e significados da segregação socioespacial em Imperatriz-MA**: uma análise a partir da política habitacional difundida no conjunto habitacional Itamar Guará I. Geo UERJ, [S.l.], n. 37, p. e40520, out. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/40520/35284>. Acesso em: 05 set. 2021.