Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

Atena Editora

Ano 2018

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico

Atena Editora
2018

2018 *by Atena Editora*
Copyright © da Atena Editora
Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira
Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini
Revisão: Os autores

Conselho Editorial

Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall'Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant'Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

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

P769 Políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] : exploração e diagnóstico / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. – (Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico; v. 1)

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-85-7247-060-5
DOI 10.22533/at.ed.605192201

1. Administração pública – Brasil. 2. Brasil – Política e governo. 3. Planejamento político. 4. Política pública – Brasil. I. Silvestre, Luciana Pavowski Franco. II. Série.

CDD 320.60981

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

O e-book “Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico” apresenta 131 artigos organizados em sete volumes com temáticas relacionadas às políticas de saúde, educação, assistência social, trabalho, democracia e políticas sociais, planejamento e gestão pública, bem como, contribuições do serviço social para a formação profissional e atuação nas referidas políticas.

A seleção dos artigos apresentados possibilitam aos leitores o acesso à pesquisas realizadas nas diversas regiões do país, apontando para os avanços e desafios postos no atual contexto social brasileiro, e permitindo ainda a identificação das relações e complementariedades existentes entre a atuação nos diferentes campos das políticas públicas.

Destaca-se a relevância da realização de pesquisas, que tenham como objeto de estudo as políticas públicas, bem como, a disseminação e leitura destas, visando um registro científico do que vem sendo construído coletivamente na sociedade brasileira e que deve ser preservado e fortalecido considerando-se as demandas de proteção social e de qualificação da atuação estatal em conjunto com a sociedade civil em prol da justiça social.

Boa leitura a todos e todas!

Dra. Luciana Pavowski Franco Silvestre

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 1

(DES)CAMINHOS PARA RECONVERSÃO DO PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA ALÉM DA CRISE GLOBAL

Juliana Grangeiro Sales Bezerra

DOI 10.22533/at.ed.6051922011

CAPÍTULO 2 8

(RE) CONFIGURAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO NA CIVILIZAÇÃO DO CAPITAL: PERSPECTIVAS ANALÍTICAS DA CONTEMPORANEIDADE

Thaynah Barros de Araújo
Bárbara Braz Moreira

DOI 10.22533/at.ed.6051922012

CAPÍTULO 3 19

A DINÂMICA DA DESIGUALDADE: UM APORTE ACERCA DA VIOLÊNCIA PUBLICADA NOS SEMANÁRIOS MARANHENSES

Luís Flávio Coelho Gonçalves
Adelaide Ferreira Coutinho

DOI 10.22533/at.ed.6051922013

CAPÍTULO 4 34

A JUVENTUDE EM CONFLITO COM A LEI E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO NO RIO GRANDE DO NORTE/RN

Viviane Rodrigues Ferreira
Edinah Cristina Araújo de Carvalho

DOI 10.22533/at.ed.6051922014

CAPÍTULO 5 45

A JUVENTUDE NEGRA COMO PAUTA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: AS DIRETRIZES DO PLANO JUVENTUDE VIVA NO COMBATE AO RACISMO E À VIOLÊNCIA JUVENIL

Lorena Galvão Gaioso

DOI 10.22533/at.ed.6051922015

CAPÍTULO 6 53

A RUÍNA DO LULISMO E UMA PONTE PARA A BARBÁRIE

Wesley Helker Felício Silva

DOI 10.22533/at.ed.6051922016

CAPÍTULO 7 65

A VIOLÊNCIA COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL: RETRATOS DO EXTERMÍNIO DA JUVENTUDE NEGRA DE FORTALEZA

Andreza Marília de Lima
Deysiane Holanda de Oliveira
Gilmarcos da Silva Nunes

DOI 10.22533/at.ed.6051922017

CAPÍTULO 8 72

ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE POBREZA: O BRASIL NO PRISMA DA OBSERVAÇÃO

Alane Maria da Silva
Marilene Bizerra da Costa

DOI 10.22533/at.ed.6051922018

CAPÍTULO 9 83

CEM ANOS EM FRAGMENTOS DE POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL

Renner Coelho Messias Alves

DOI 10.22533/at.ed.6051922019

CAPÍTULO 10 94

CINEMA E EDUCAÇÃO: A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA DESCONSTRUÇÃO DE ESTEREÓTIPOS ÉTNICO-RACIAIS NO BRASIL

Welington Júnior Jorge
Izaque Pereira de Souza
Aline Evelin Fabrício Macedo
Ana Paula de Souza Santos

DOI 10.22533/at.ed.60519220110

CAPÍTULO 11 105

DEMOCRACIA E CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: AVANÇOS E RETROCESSOS

Francisco Mesquita de Oliveira

DOI 10.22533/at.ed.60519220111

CAPÍTULO 12 117

GESTÃO SOCIAL E POLÍTICA PÚBLICA EM UM TERRITÓRIO MARCADO PELO CAPITAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ (RJ) E REGIÃO DA BAÍA DE SEPETIBA

Daniel Neto Francisco
Carlos Alberto Sarmento do Nascimento
Lucimar Ferraz de Andrade Macedo
Lamounier Erthal Villela

DOI 10.22533/at.ed.60519220112

CAPÍTULO 13 130

JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NAS POLITICAS PUBLICAS: AFINAL DO QUE SE TRATA?

Evânia Maria Oliveira Severiano
Maria Luiza Fernandes Bezerra

DOI 10.22533/at.ed.60519220113

CAPÍTULO 14 141

LUTAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: OS ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO COMO PARCEIROS NA FORMULAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Fabrício Brito do Amaral
Maria Fernanda Brito do Amara
Deusiney Robson de Araujo Farias

DOI 10.22533/at.ed.60519220114

CAPÍTULO 15 148

MÍDIA, MEDO E A VIOLÊNCIA COMO “CASO DE POLICIA”

Maria de Fátima Pereira Lessa
Ivone Maria Ferreira da Silva

DOI 10.22533/at.ed.60519220115

CAPÍTULO 16 160

MOVIMENTOS SOCIAIS E RELIGIOSIDADE: A ATUAÇÃO DA PASTORAL SOCIAL DO BAIRRO DO ICUI-GUAJARÁ- ANANINDEUA/ PA

Sintia Luz
Claudio Roberto Rodrigues Cruz

DOI 10.22533/at.ed.60519220116

CAPÍTULO 17 170

NO LIMIAR DA MEMÓRIA: UM OLHAR ANTROPOLÓGICO SOBRE DISCURSOS DE VIOLÊNCIAS DAS CIÊNCIAS SOCIAIS NO BRASIL E O TECIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Micheline Ramos de Oliveira
Eduardo Guerini
Aline Perussolo

DOI 10.22533/at.ed.60519220117

CAPÍTULO 18 180

O ATIVISMO JUDICIAL E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O SURGIMENTO DA PREOCUPAÇÃO COM A QUESTÃO SOCIAL

Priscilla Ribeiro Moraes Rêgo de Souza

DOI 10.22533/at.ed.60519220118

CAPÍTULO 19 190

O DIREITO À POSSE: A POPULAÇÃO INVISÍVEL NO LOTEAMENTO SANTA CECÍLIA NO MUNICÍPIO DE PELOTAS/RS

Aline Cunha da Fonseca
Cristine Jaques Ribeiro
Nino Rafael Medeiros Kruger
Tayna Corrêa de Oliveira

DOI 10.22533/at.ed.60519220119

CAPÍTULO 20 200

O SISTEMA MINEIRO DE INCENTIVO E FOMENTO À CULTURA: CENÁRIOS POSSÍVEIS

Felipe Rodrigues Amado Leite
Igor de Souza Soares
Ívna Mascarenhas e Abreu
Janaína Amaral Pereira da Silva

DOI 10.22533/at.ed.60519220120

CAPÍTULO 21 222

“PARA O CENTRO TER VIDA ELE PRECISA TER GENTE”: RESISTÊNCIA E PERMANÊNCIA NA POLÍTICA DE REVITALIZAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR A PARTIR DA COMPREENSÃO DOS MORADORES DA REGIÃO DA 7ª ETAPA

Carina de Santana Alves
Josimara Aparecida Delgado

DOI 10.22533/at.ed.60519220121

CAPÍTULO 22 236

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: FIM DA EXTREMA POBREZA? “INCLUSÃO” DOS “EXCLUÍDOS”? UM NOVO PAÍS?

Alane Maria da Silva
Marilene Bizerra da Costa
Kelsiane de Medeiros Lima

DOI 10.22533/at.ed.60519220122

CAPÍTULO 23 247

POBREZA CONTEMPORÂNEA NAS MARGENS DE FORTALEZA-CE: TENDÊNCIA DE (HIPER) INDIVIDUALIZAÇÃO EM TERRITÓRIOS ESTIGMATIZADOS

Leila Maria Passos de Souza Bezerra

DOI 10.22533/at.ed.60519220123

CAPÍTULO 24 259

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL E A ABERTURA PARA UMA EDUCAÇÃO CONSCIENTIZADORA

Aline Evelin Fabrício de Macedo
Ana Paula de Souza Santos
Fujie Kawasaki
Rafael Pereira
Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues
Welington Júnior Jorge

DOI 10.22533/at.ed.60519220124

CAPÍTULO 25 269

POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DO TURISMO NO LITORAL PIAUIENSE

Francisco Coelho Mendes
Magnólia Lima Verde Coelho Mendes

DOI 10.22533/at.ed.60519220125

CAPÍTULO 26 281

POLÍTICAS PÚBLICAS NO MEIO RURAL: REFLEXÃO A PARTIR DA BIOGRAFIA DE PATATIVA DO ASSARÉ

Mônica Sales Barbosa
Bryan Silva Andrade

DOI 10.22533/at.ed.60519220126

CAPÍTULO 27 293

PROGRAMA ACELERAÇÃO DE CRESCIMENTO (PAC) E URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: ALGUNS INDICADORES DA INTERVENÇÃO URBANÍSTICA NA BACIA DA ESTRADA NOVA EM BELÉM (PA)

Welson de Sousa Cardoso
Sandra Helena Ribeiro Cruz

DOI 10.22533/at.ed.60519220127

CAPÍTULO 28 304

REFORMA DO ESTADO, PARTICIPAÇÃO E GESTÃO SOCIAL: EFEITOS DA AÇÃO COMUNICATIVA NA POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA, MINAS GERAIS

Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci
Odemir Vieira Baeta
Theressa Cristina Marques Aquino
Rennan Lanna Martins Mafra

DOI 10.22533/at.ed.60519220128

CAPÍTULO 29 322

REFORMA OU REVOLUÇÃO NO MARCO DO ESTADO CAPITALISTA: APONTAMENTOS

Frednan Bezerra dos Santos

DOI 10.22533/at.ed.60519220129

CAPÍTULO 30 334

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: A CULTURA ALIMENTAR DA POPULAÇÃO QUILOMBOLA

Wanda Griep Hirai
Élyda Vilela da Silva
Jéssica Laís Batista Maia

DOI 10.22533/at.ed.60519220130

CAPÍTULO 31 346

TRÂNSITOS E TRANSGRESSÕES: TRANSFOBIA NOS PISTÕES DE SÃO LUÍS

Tuanny Soeiro Sousa
Luama Alves

DOI 10.22533/at.ed.60519220131

CAPÍTULO 32 358

UM ESTADO SEMIDEMOCRÁTICO E SEUS CONSELHOS

Lúcia de Fátima Barbosa Magalhães Moraes

DOI 10.22533/at.ed.60519220132

CAPÍTULO 33 370

UMA REFLEXÃO SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR, POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E A DESNUTRIÇÃO INFANTIL

Janine Pereira da Silva
Rosimeri Salotto Rocha
Valmin Ramos-Silva

DOI 10.22533/at.ed.60519220133

CAPÍTULO 34 381

A POLÍTICA PÚBLICA DE RESERVA DE VAGAS PARA NEGROS NOS CONCURSOS PÚBLICOS FEDERAIS NO BRASIL: CONQUISTAS E DESAFIOS

Regyna Kleyde de Holanda Duarte

DOI 10.22533/at.ed.60519220134

SOBRE A ORGANIZADORA 392

CAPÍTULO 1

(DES)CAMINHOS PARA RECONVERSÃO DO PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA ALÉM DA CRISE GLOBAL

Juliana Grangeiro Sales Bezerra
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR)
Universidade Estadual da Paraíba
Campina Grande - Paraíba

RESUMO: A reconversão do paradigma do Desenvolvimento é uma tentativa de superar o fracasso do modo de produção atual em dar resolutividade a questões como a crise ambiental e desigualdades sociais, o que coloca-se no centro do debate teórico são quais os percursos a serem adotados até a superação da crise global? Tais diferenciações partem das formas de análise de compatibilidade entre o modo de produção atual, com as mudanças sociais que se espera ter. Esse artigo traz contribuições para reflexão crítica diante dos caminhos e descaminhos a serem trilhados na reconversão do paradigma do desenvolvimento diante das atuais transformações societárias.
PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento, reconversão, paradigma.

ABSTRACT: The conversion of the development paradigm is an attempt to overcome the failure of the current production method to solving issues such as the environmental crisis and social inequalities, which puts in the center of the theoretical debate which routes are to be adopted by the overcoming the global crisis? Such differentiation run forms of compatibility analysis between the current mode of production, with the social changes that are expected to have. This article brings contributions to critical reflection on the paths and detours to be followed in the conversion of the development paradigm on the current corporate transformations.
KEYWORDS: Development, retraining, paradigma.

1 I INTRODUÇÃO

Os novos modelos de desenvolvimento, sejam chamados de Sustentável, Includente e de desenvolvimento como liberdade (SACHS, 2008; SEN, 2010; VEIGA, 2006), podem ser compreendidos como um esforço teórico e prático para tentar evitar o colapso global. Os novos paradigmas de desenvolvimento usam o termo “desenvolvimento sustentável” como algo aparentemente contraditório em meio ao sistema capitalista e suas formas perversas de reprodução. No entanto, não se pode deixar de expor que esta perspectiva de desenvolvimento proposta parece possuir em parte seu mérito – não perdendo obviamente a visão crítica de incompatibilidade entre o do modo de produção capitalista e perspectivas

de mudanças estruturais nas formas de vida em sociedade, pois até o momento o chamado Desenvolvimento Sustentável é um dos modelos que aparentemente mais incentivou medidas mitigadoras, sensibilizando certos governos e sociedade para o uso eficiente dos recursos naturais, e apesar de ser posto muitas vezes com interesses fortuitos, não se pode negar o seu papel de trazer a reflexão crítica em repensar a sustentabilidade, e a infungibilidade do planeta.

É a partir dessas considerações que este artigo traz apontamentos históricos e teóricos sobre essa reconversão do conceito de Desenvolvimento em suas várias perspectivas sejam elas ambiental, social e política, frente as transformações societárias vividas, decorrente das crises cíclicas do capitalismo na contemporaneidade, as quais aprofundaram a essência exploradora desse modo de produção.

2 I APONTAMENTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS SOBRE O PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO.

O conceito de Desenvolvimento é algo que vem sendo construído historicamente e para uma correta explanação de sua análise se faz necessário realizar algumas ponderações sobre como este conceito tem sido vinculado a expansão do sistema capitalista, entendendo que a trajetória do conceito de Desenvolvimento é tomada de intesionalidades, sendo esse multidimensional (SACHS, 2008) e interdisciplinar na abordagem de sua concepção. (FURTADO, 2013)

Trazendo ao debate as ideias de vanguarda de Celso Furtado sobre Desenvolvimento, o autor aponta a falácia em que o conceito de Desenvolvimento vem sendo tomado historicamente como sinônimo de crescimento econômico, o qual tem por sua origem os Séculos VXIII e XIX, através de três pontos base: o Iluminismo, onde aborda-se o desenvolvimento como a evolução da racionalidade do ser; a ideia do aumento da produtividade e acumulação de riquezas; e a expansão geográfica do progresso.

Furtado (1974) também traz para uma melhor compreensão ao conceito de desenvolvimento a contribuição do chamado “Mito do Desenvolvimento Econômico” (1974), esse aponta que o Mito traz consigo uma série de hipóteses que não podem ser verificadas, e este nas Ciências Sociais teve seu papel diretor na fundamentação da ideia de que o desenvolvimento econômico poderia ser universalizado para os países periféricos tal qual vem ocorrendo nos países centrais do capitalismo.

2.1 Trajetória do conceito de desenvolvimento

Desta forma a abordagem do conceito do Desenvolvimento vinculado excepcionalmente aos aspectos econômicos parte do próprio processo da forma que si instaura a forma de expansão do sistema capitalista, a partir do Capitalismo

Concorrencial ao Capitalismo Tardio, o qual tem sua base de reprodução concebida pela "Lei Geral de Acumulação", que tem por sua vez a sua forma de existência centrada em três processos de relação intrínseca: a formação de excedente de produção (tanto de mercadorias como de capital humano); a garantia de meios para e de produção (matéria-prima, recursos tecnológicos), para reprodução do Capital; bem como a garantia de processos cíclicos, de circulação e consumo das mercadorias produzidas (HARVEY, 2005). A expansão desse sistema e as formas de sua reprodução invadem as relações sociais, a cultura, a ciência e as formas de se produzir o conhecimento, estando inserido nesse aspecto o modo de si pensar o Desenvolvimento (FURTADO, 2013), modo este posto a serviço da reprodução do Capital, em detrimento dos menos favorecidos e das questões ambientais emergentes.

Junta-se também ao debate a contribuição de Enriquez (2010), esta apresenta a trajetória do conceito de desenvolvimento, a partir do século XIX, repleta de embates, onde o conceito teve sua abordagem tensionada após o período pós-guerra, entre o socialismo intervencionista e o capitalismo keynesiano. De acordo com a autora, o período pós-guerra, contribuiu para o avanço da concepção do desenvolvimento a partir da correlação entre crescimento econômico e bem-estar social, mas foi nos anos de 1970, com a crise do capital e do modelo fordista de produção, que a concepção de desenvolvimento, tida anteriormente apenas como sinônimo de crescimento econômico, é mais profundamente tensionada, vindo assim a ser reformulada, a partir da chamada crise ambiental. Conceitos como Sustentabilidade, Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento Includente, Desenvolvimento como Liberdade, entram no cenário de debate. (SACHS, 2008; SEN, 2010; VEIGA, 2006).

Esse novo paradigma na concepção do Desenvolvimento advém da tomada de consciência por parte de alguns teóricos do não alcance, neste modo de produção capitalista, da resolutividade de várias questões emergentes como: intensa redução e/ou eliminação das desigualdades sociais; escoamento do excedente da produção e do desemprego (SACHS, 2008), bem como para as contradições inerentes a sua "*Lei Geral de Acumulação"*, fundamento da relação antagônica entre Capital x Trabalho. (HARVEY, 2005; NETTO; 2011).

Entende-se desta forma que a abordagem do Desenvolvimento é complexa, e está em constante tensão (BRANDÃO, 2012), pois para que esta seja tomada em uma perspectiva sustentável e sustentada (LELF, 2010), onde o crescimento econômico gere resultados positivos social e ambientalmente, é necessário o desmonte das relações de poder e das correlações de forças, que faz com que se perdure, a concepção preponderante de desenvolvimento economicista do início do século XVIII e XIX.

2.2 Reconversão do paradigma do desenvolvimento

A reconversão do paradigma do Desenvolvimento parte da crise da própria economia e das formas de reprodução do sistema capitalista. Segundo Leff (2010), é na crise da racionalidade econômica, em que emerge-se uma nova concepção de

Desenvolvimento, através da necessidade de tomada de uma nova economia, por meio de uma racionalidade ambiental, a qual gere uma ruptura com o núcleo duro da economia, e institua uma nova ética e pacto com as gerações futuras, através de uma nova lógica submissa a reprodução da natureza, e de compartilhamento dos bens comuns. Leff (2010) faz a crítica de que há uma tendência atual de tentar "internalizar as externalidades", fazendo menção a questões que estavam antes fora da abordagem econômica, a exemplo de conceitos como Economia Ecológica. O autor enfatiza a sua crítica quando trata da inviabilidade de tal relação – crescimento econômico e sustentabilidade ambiental, visto que torna-se uma tentativa de compatibilizar o incompatível, de forma tal que se perde uma abordagem ontológica das relações econômicas nos moldes atuais e a construção histórica e material do *homo economicus*, o qual é a base para chegada da crise ambiental atual e do paradigma do Desenvolvimento.

Outro autor que traz novas concepções de Desenvolvimento, bem como contribuições para a reconversão de tal paradigma, é Sachs (2008), onde aponta da necessidade de que o novo conceito de Desenvolvimento, tanto em uma perspectiva teórica como prática, seja resultado direto da garantia dos Direitos Humanos a todos os indivíduos, sejam eles cívicos, políticos, sociais e ambientais, e que prioritariamente o direito ao trabalho justo seja potencializado, pois este é gerador de outros direitos. Assim, segundo Sachs (2009), isso perpassa por um novo modelo de Desenvolvimento chamado pelo autor de "Desenvolvimento Includente", que negue as formas perversas de subemprego, e garanta proteção social e uma participação política dos sujeitos sociais.

Essa participação política e articulação dos sujeitos sociais é uns dos pontos chave, segundo Sachs (2008) e Bandeira (1999) para a promoção de uma nova perspectiva de Desenvolvimento, sendo esta uma relação cíclica e dependente segundo este último autor. Para Bandeira (1999), se faz necessário que essa participação e articulação dos sujeitos sociais, tenha um caráter territorial intermediário- entre o município e o estado, e que possua uma temática não setorial e não segmentada, mas que aborde aspectos comuns dos territórios e comunidades ao desenvolvimento. O autor afirma que a participação da sociedade civil é necessária, pois possibilita: a consulta aos stakholders primários e secundários, dando assim sustentabilidade ao processo de desenvolvimento; também possibilita uma melhor governança e processos de acountability dos bens públicos; a capacidade de competitividade sistêmica da região; e a maior identificação regional por parte dos sujeitos sociais. (BANDEIRA,1999)

Frente a esses novos apontamentos teóricos sobre a reconversão do paradigma do Desenvolvimento, apresenta-se a ressalva crítica de Brandão (2012), o qual afirma que as novas concepções de Desenvolvimento não devem ser tomadas de uma "endogenia exagerada", onde o "local pode tudo", independentemente dos fatores e determinantes exógenos ao processo de desenvolvimento, esquecendo-se assim de questões como lutas de classe, classes sociais, relações de poder, oligarquias, etc.

Dessa forma sua crítica centra-se no questionamento aos autores e teorias que expõe suas teses como se o sucesso do local depende-se exclusivamente apenas do esforço dos chamados atores e agentes sociais, perdendo assim, tais teorias e concepções, a visão crítica da sociedade e das relações sociais, as quais estão inseridas por sua vez nas relações contraditórias de reprodução do sistema capitalista.

> [...] aniquilam-se nessas abordagens localistas todas as possibilidades de tratamento adequado das heterogeneidades estruturais dos países subdesenvolvidos [...] esses países vivenciam situações de extrema assimetria entre suas porções territoriais, correndo riscos de gerar processos de ruptura federativa. (BRANDÃO, 2012, p.50)

Para superação dessas novas concepções localistas e de da reconversão do Desenvolvimento, o autor expõe a necessidade de uma repactuação federativa e uma homogeneidade econômico e social mínima para o desenvolvimento do país.

> [...]é preciso pensar a repactuação federativa e a construção de um patamar mínimo de homogeneidade social, como sendo pré-requisitos de um verdadeiro processo de Desenvolvimento nacional. (BRANDÃO, 2012, p.50)

A partir dessa análise crítica da sociedade e da reconversão do paradigma do Desenvolvimento, Celso Furtado através da sua atuação vanguardista na SUDENE(1959), inaugura no Brasil um novo paradigma de desenvolvimento, principalmente para o Nordeste brasileiro(HIRSCHMAN, 1969), bem como é através de sua obra, que o mesmo expõe a necessidade de modificar questões estruturantes no Brasil, como a coletivização dos meios de produção, priorização do suprimento das necessidades básicas, e a autonomia externa do país, para a superação do subdesenvolvimento e de antigas formas e concepções de desenvolvimento.(FURTADO, 2013)

3 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das novas perspectivas apresentadas sobre o paradigma do Desenvolvimento, pode-se perceber que todos os modelos advindos da reconversão teórico e prática dessa temática partem da negação do Desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, afirmando a crítica aos destrutivos resultados ambientais e sociais advindos da lógica economicista do Desenvolvimento. Nota-se também a convergência no debate ao que se refere a mudança final em que deseja-se chegar, a qual possa ir além da crise global. São antecipações de uma nova sociedade, justa e igualitária, baseada em uma nova racionalidade ambiental, e que assegure a garantia dos direitos humanos a todos os indivíduos.

O que diferencia-se em torno do discurso são os caminhos concretos a serem trilhados para essa nova sociedade, essas diferenciações partem principalmente

das visões de análise de compatibilidade entre o modo de produção atual, com as mudanças sociais e práticas ambientais que se espera ter.

Diante dessas considerações, compartilha-se aqui, para fins de contribuição ao debate da reconversão do paradigma do desenvolvimento, das visões críticas sobre a incompatibilidade entre o modo produção capitalista e as mudanças que se espera ter, para o alcance de um novo modelo de Desenvolvimento centrado no social, regido através dos limites postos pela produção ecológica.

Tomando como proposta de análise análise a ser adotada, urgisse a necessidade de uma ruptura epistemológica da função da econômica na sociedade atual, a qual ultrapasse, como aponta Leff (2010), a mercantilização da natureza e o governo da razão econômica sobre outros modos de racionalidade. Desta forma, a trajetória para a sustentabilidade envolve a construção de uma nova economia, a qual seja incorporada não só aos limites e a racionalidade da natureza, mas também a uma nova cultura de vida em sociedade, novos valores, que instituam outras ponderações e desenhos para políticas públicas e modelos de Desenvolvimento. Desta forma, apenas sobre o questionamento da lógica do progresso e do consumo arraigada na modernidade, pode-se romper os antolhos que vedam a sociedade atual. Essa nova tomada de posição compreende a renúncia de teorias tradicionais de desenvolvimento, as quais referem-se a um desenvolvimento destruidor e excludente, que tem gerado degradação ambiental, bem como desigualdades sociais e regionais.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, P. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: http://www.livrosgratis.com.br/ arquivos_livros/td_0630.pdf. Acesso em: 29/01/2015 às 22:20 h.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e global**.2.ed. Campinas, SP: Unicamp, 2012.p.50.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia: **Trajetórias do Desenvolvimento: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

LEFF, E. **Discursos Sustentáveis**. Tradução de: Silvânia Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **A Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Traduação de: Luiz Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006.

_____. **Complexidade Ambiental**. Tradução de: Eliete Wolf. São Paulo: Cortez, 2006.

FURTADO, Celso. **O Mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974

_____. **O Desenvolvimento do ponto de Vista Interdisciplinar.** Pensamento Econômico. In: Organização, Apresentação e Notas de Rosa Freire D'Aguira. São Paulo: Penguim Classics Companhia da Letras, 2013.

_____. **A Superação do Subdesenvolvimento.** Pensamento Econômico. In:

Organização, Apresentação e Notas de Rosa freire D'Aguira. São Paulo: Penguim Classics Companhia da Letras, 2013.

HARVEY, David. **A pro**dução capitalista do espaço. São Paulo: Annablume. 2005

HIRSCHMAN, Albert O. Os Problemas do Nordeste Brasileiro. In: Política Econômica na América latina. São Paulo: Editora Fundo de Cultura,1963.

SACHS, I. Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SEM, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. Traduação: Laura Texeira Motta. São Paulo: Companhias das Letras, 2010.

VEIGA, J. E. Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI. 3 ed. São Paulo: Editora SENAC, 2006.

CAPÍTULO 2

(RE) CONFIGURAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO NA CIVILIZAÇÃO DO CAPITAL: PERSPECTIVAS ANALÍTICAS DA CONTEMPORANEIDADE

Thaynah Barros de Araújo
Universidade Federal do Ceará
Fortaleza – Ceará

Bárbara Braz Moreira
Universidade Federal do Ceará
Fortaleza – Ceará

RESUMO: O presente artigo se constitui em uma análise do Estado brasileiro inscrito na civilização do capital. Seu objetivo é discutir esse Estado durante o período neodesenvolvimentista, nos governos Lula e Dilma, e os tempos de radicalização do modelo ajustador, no governo Temer. No seu desenvolvimento são elencados elementos importantes acerca do cenário político, econômico e social do Brasil. No que se refere à metodologia, é uma pesquisa de natureza bibliográfica e documental que se valida da literatura crítica, sobretudo, brasileira. Como resultados desse estudo, apreendemos que se vivenciam tempos de retrocesso e de fragilidade na perspectiva de direitos e garantias sociais.
PALAVRAS-CHAVE: Estado brasileiro. Neodesenvolvimentismo. Modelo de ajuste.

ABSTRACT: The present article constitutes an analysis of the Brazilian State inscribed in the civilization of capital. Its objective is to discuss this state during the neodevelopmental period, in the Lula and Dilma governments, and the times of radicalization of the adjustment model in the Temer government. In its development important elements are listed about the political, economic and social scenario of Brazil. As far as the methodology is concerned, it is a bibliographical and documentary research that validates the critical literature, especially, Brazilian. As a result of this study, we learn that we experience times of regression and fragility in the perspective of social rights and guarantees.
KEYWORDS: Brazilian state. Neodesenvolvimentismo. Adjustment model.

1 | INTRODUÇÃO

A análise ora exposta elenca importantes traços do Estado, da economia, da política e da sociedade brasileira, por meio de um resgate de distintos períodos que constroem a nossa história. Irei me deter no itinerário temporal que vai da "Revolução" de 1930 aos dias atuais, a fim de desvelar o enigma Brasil.

Para esse estudo, tracei como marco histórico o período que se inicia em 1930, no governo Getúlio Vargas, momento em que há um "deslocamento do centro dinâmico da economia", conforme avalia Celso Furtado (2000). Este tempo inaugura a política do

desenvolvimentismo em nosso país, tendo como características emblemáticas a industrialização, a política de substituição de importações, o intervencionismo estatal e o nacionalismo. Tal modelo perdura por quase cinco décadas, findando-se por volta de 1979. Essa forma de regulação estatal se retroalimenta e se reatualiza no neodesenvolvimentismo, nos anos 2000, nos governos de Lula e de Dilma, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT).

A partir do exposto, construí um horizonte teórico que me faz reiterar o pensamento da economista Leda Paulani (2012) quando afirma que o Estado brasileiro sempre teve um papel definido

> O Estado sempre funcionou no Brasil como a locomotiva do processo de acumulação. No momento final da etapa desenvolvimentista, conduzido pelos militares, essa função do Estado brasileiro tinha tomado a forma de um vigoroso e bem estruturado setor produtivo estatal (SPE). Quando o Estado sai dessa cena, por força dos imperativos neoliberais, a acumulação produtiva estanca e depois regride. Ela só é retomada em meados dos anos 2000 com os investimentos estatais (PAULANI, 2012, p.98).

Nesta discussão conceitual, parto do pressuposto de que o Estado moderno é inaugurado no Brasil, a partir de 1930, por se tratar de um momento em que o capitalismo se estrutura no âmbito nacional e que o capital se torna dominante, considerando que o Estado moderno está inscrito na civilização do capital. Reitero a análise de que o capitalismo se estabelece em nosso país, após a crise de 1929, caracterizada pela superprodução, período em que os países do centro buscavam mercados para absorver seus produtos.

Faz-se necessário atentar para o fato de que as crises no capitalismo são estruturais, constituem-se como eventos cíclicos, revelando o seu caráter contraditório e instável, e que os Estados buscam, incessantemente, encontrar formas de superá-las garantindo a retomada dos lucros. Ressalto que o capitalismo além de ser um modo de produção, torna-se um padrão civilizatório.

É importante destacar que o que caracteriza o Estado brasileiro desde os primórdios, é o fato deste sempre ter sido dominado por interesses privados, sendo esse o fundamento do Estado capitalista, assinalando o privatismo, o qual está presente na nossa história na perpetuação do patrimonialismo, expresso em práticas clientelistas, nepotistas e corruptas que perduram em cada gestão.

Na Ditadura Militar; período em que a América Latina foi assolada por atos institucionais que inviabilizavam os direitos fundamentais em nome da defesa nacional contra o comunismo; o Brasil conclui seu parque industrial. Este momento foi permeado por forte intervencionismo estatal.

O “milagre brasileiro” revelava índices de crescimento econômico. Em contrapartida, a fatura deste “milagre” chegou, com um elevado endividamento externo, ampliando nossa situação de dependência econômica em relação aos países do centro, como os Estados Unidos. Coutinho (1994) afirma que no período ditatorial

brasileiro, a sociedade civil promoveu um processo de abertura “a partir de baixo”, dos setores populares.

Após intensas lutas protagonizadas pela sociedade civil, reivindicando o fim deste regime, foi promulgada, no Congresso Nacional, a Constituição Federal de 1988, popularmente conhecida como Constituição Cidadã, a qual traz em sua legislação a garantia do Estado Democrático de Direito, sinalizando uma nova era de direitos civis, políticos, sociais, que passaram a contemplar segmentos historicamente excluídos.

Ressalto que a luta pela universalização de direitos remonta ao fim da Segunda Guerra Mundial (1945); acontecimento vivido sob a égide de governos totalitários como o Nazismo e o Fascismo; ocasião em que se viveu a promessa da ampliação dos direitos sociais com o Estado de bem-estar social, que é um modelo de organização político-econômico no qual o Estado assume a direção da economia e da promoção social. Tal modelo não se efetivou no Brasil, uma vez que, apesar dos direitos consagrados na Constituição de 1988, estes não se materializam integralmente.

A partir desta análise inicial, após fundamentar a inscrição do Brasil na civilização do capital, nos tópicos que seguem, irei me debruçar na discussão acerca das configurações neoliberais, neodesenvolvimentistas e de ajuste do Estado brasileiro.

Diante do exposto, destaco que o presente artigo tem como objetivo principal discutir o Estado brasileiro nos modelos neodesenvolvimentista e de ajuste, problematizando o cenário político-econômico no pós-golpe 2016 e seus rebatimentos na espoliação de direitos sociais. Quanto aos aspectos metodológicos, trata-se de uma pesquisa de natureza bibliográfica e documental que se valida da literatura crítica, sobretudo, brasileira.

2 | DA INSERÇÃO NEOLIBERAL AO NEODESENVOLVIMENTISMO

Em linhas atrás, discorri acerca do Estado brasileiro na civilização do capital. Sobre isso, é conveniente considerar as análises de Carvalho (2016), que revelam que os últimos 26 anos pressupõem um Estado ajustador que ajusta e se ajusta aos ditames do capital, aos padrões de acumulação, frente ao receituário neoliberal. Ao longo das discussões travadas pela referida autora, são elencados elementos relevantes sobre o Estado brasileiro contemporâneo, tomando como base a contemporaneidade, a partir do final da década de 1970, na qual se consolidam dois projetos em disputa: o do capital, permeado por interesses de setores conservadores, e o dos trabalhadores, assumido por setores progressistas.

Partindo do contexto da Nova República, resgato o período governado por Collor de Melo (1990-1992), que fez ajustes dos gastos seguindo as determinações do Consenso de Washington, marcado pelo desmonte da industrialização do Brasil, pela abertura ao capital estrangeiro, pautado pelo modelo neoliberal que se intensifica no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), adotando privatizações em massa,

dentre elas, a dos bancos estaduais, que passaram a ser vinculados ao capital internacional.

Atribui-se a FHC o sucesso do Plano Real, mas também o agravamento da crise financeira que dava indícios de não se esgotar com as medidas neoliberais. Segundo Gonçalves (2013), o modelo liberal-periférico se inicia neste governo e perpassa o governo Lula da Silva. Esse é o modelo ajustador que permanece em crise nos dias atuais.

Coutinho (2008), ao analisar os diferentes sistemas político-econômicos, recorda-nos que nos Estados liberal-democráticos há uma dominação burguesa com hegemonia, o que implica concessões às classes dominadas, feitas pela classe dominante. No caminho inverso, há a hegemonia às avessas, compreendida como o consentimento dos setores do capital em serem politicamente conduzidos por representantes políticos dos dominados (CARVALHO, GUERRA, 2015). Pode-se dizer que a hegemonia às avessas é escassa na história e na condução política brasileira.

O que caracteriza com mais veemência a trajetória desta nação é o Dualismo de poder; composto por um lado pelo poder (burguesia) e, por outro, pelo contra-poder (operários); no qual há uma atualização do antigo e do atual antagonismo de classes expresso pelo Estado (COUTINHO, 1994). O pacto de classes, a partir da dualidade de poderes, acontece no Estado de bem-estar social e se faz presente também nos governos do Partido dos Trabalhadores.

Carlos Nelson Coutinho, na obra Contra a Corrente, problematiza essa dualidade, em que aborda o risco da redução da disputa política, no Brasil, ao bipartidarismo PT x PSDB, os quais perpetuariam a mesma condução econômica e social e as mesmas formas de governar marcadas por corrupções sistêmicas. Discorre sobre este dualismo, o sociólogo Francisco de Oliveira (2003), em Crítica à Razão Dualista/ O ornitorrinco. Nesta obra, utiliza-se a metáfora do ornitorrinco para compreender o Brasil como algo disforme.

Percebo na cena política que - em nome da governabilidade, a fim de não fragilizar o governo - tudo é permitido para se manter no poder. Desse modo, o PT demonstrou afirmar o jogo de aliança política, por meio do “presidencialismo de coalizão”, expressão cunhada pelo cientista político Sérgio Abranches em 1988, que expressa a forma de governar pautada pela tentativa de costurar, “conquistar” uma base aliada composta por forças políticas diversas, difusa do ponto de vista ideológico.

Nesta perspectiva, há uma busca de conciliação de interesses inconciliáveis e uma tentativa de atender às demandas das classes mais ricas, dando concessões às classes subalternas, porém, arrefecendo os movimentos sociais. Assim, o partido político supracitado, que declarava estar ao lado do povo, das causas sociais, entrou na política de negócios e se institucionalizou, tornando-se, por assim dizer, mais um aparato da burguesia.

É necessário, nesta dinâmica, compreender o tempo presente, sendo oportuno se remeter ao pensamento de Bauman (2001), que defende estar se vivenciando o

tempo do descartável, do fugaz, da fluidez das relações sociais, econômicas, culturais, políticas. Esta tendência se expressa, inclusive, nos produtos que adquirimos, os quais tem um tempo útil reduzido, propositalmente programado, através da obsolescência programada.

Vivencia-se nos dias atuais relações que fomentam o consumo demasiado. Discorrendo sobre o consumismo, característico da sociabilidade contemporânea, o autor citado acima faz uma reflexão interessante

> Numa sociedade sinóptica de viciados em comprar/assistir, os pobres não podem desviar os olhos; não há mais para onde olhar. Quanto maior a liberdade na tela e quanto mais sedutoras as tentações que emanam das vitrines, e mais profundo o sentido da realidade empobrecida, tanto mais irresistível se torna o desejo de experimentar, ainda que por um momento fugaz, o êxtase da escolha. Quanto mais escolha parecem ter os ricos, tanto mais a vida sem escolha parece insuportável para nós (BAUMAN, 2001, p. 104).

Não me aprofundarei na análise da sociedade do consumo, nem na desigualdade de acesso a este, no presente artigo, por não ser seu objetivo. Porém, considero necessário problematizar, no cenário nacional, as políticas de distribuição de renda, bem como os mecanismos de enfrentamento à pobreza, que viabilizam o acesso ao consumo de milhares de brasileiros que vivem na pobreza e na extrema pobreza.

Diante disso, trago à tona a discussão acerca da refilantropização de diversos programas adotados pelos governos petistas, embora envoltos pelo discurso da cidadania. Seria pretencioso afirmar, a partir deste ponto de vista, que vivenciamos uma cidadania às avessas? Nesta perspectiva que aponto, a cidadania estaria reduzida ao poder de compra do cidadão consumidor, esvaziando o sentido real do ser cidadão.

Tais governos foram marcados pela adesão de um modelo de crescimento com inclusão, de modo que a inserção das camadas empobrecidas, do ponto de vista econômico, deu-se por meio do consumo, pontualmente, seletivamente. Assim, os pobres, tornaram-se “cidadãos consumidores”.

A via para a cidadania, nos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, é atrelada ao consumo, porém, pode-se indagar acerca da cidadania a partir da dimensão afirmativa de direitos. É emblemática a existência de uma notável concessão de direitos nestes governos, a partir de iniciativas implantadas. Como programa de grande impacto, tem-se o Bolsa Família que, entre outros fatores, viabiliza o acesso de milhares de brasileiros ao direito à alimentação e a bens e serviços básicos. Fundamentada na literatura crítica, este panorama me leva a concluir que tais governos promoveram um distributismo sem reformas.

Nessa conjuntura, Frei Betto (2016) reitera que os 13 anos dos governos do PT foram benéficos para milhões de brasileiros contemplados por programas sociais, como Minha casa, Minha vida, Luz para todos, Mais médicos, Fies e ProUni. Não obstante, o referido faz críticas a essas gestões, por terem trocado um projeto de

Brasil por um projeto de poder, afirmando que “fomos contaminados pela direita”, de modo que “fizemos do poder um trampolim para a ascensão social”.

Dialogando com Coutinho (2008), este afirma que os governos petistas reforçam a hegemonia neoliberal, a partir da sua política macroeconômica, de cooptação ou neutralização dos movimentos sociais, desarmando as resistências ao modelo liberalcorporativo, reafirmando a trajetória da dominação imposta pelo alto, por meio da dominância das elites, característica de uma revolução passiva.

Ressalto que, nos últimos 14 anos, a sociedade brasileira demonstra viver um consenso passivo que se manifesta pela ausência da participação ativa das massas, através dos partidos políticos, dos movimentos sociais (dentre os quais muitos membros se partidarizaram) e das demais formas de organização da sociedade civil.

Nesta análise, é imprescindível ainda abordar alguns elementos acerca da economia brasileira nos governos petistas. À luz das análises de Paulani (2012), destaco que a principal marca desta economia, nos dias atuais, é a de uma potência financeira emergente. O Brasil tornou-se um agente ativo da financeirização, sendo o Estado o financiador do rentismo. Há, portanto, a predominância do capitalismo financeirizado-rentista-extrativista. Porém, esse modelo está em crise, de modo que, percebe-se sua substituição por meio da dominância do agronegócio.

A referida autora afirma que o que vem dinamizando tal economia é o consumo (propiciado pela melhora distributiva e pela extensão do crédito às classes populares) e a demanda externa centrada em commodities, entre elas, a soja. Neste cenário, os anos 2000 foram marcados pelo processo de desindustrialização e reprimarização da pauta de exportações do país.

Nesse período, presencia-se uma série de investimentos estatais, já citados em linhas atrás, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Minha Casa, Minha Vida, entre outros, que dinamizaram a economia, validando a afirmação de que, no Brasil, o Estado sempre teve um papel de locomotiva da acumulação do capital. Considerando o lapso temporal entre 2008 e 2009, tem-se que, como pondera Paulani (2012, p. 100), “Direta ou indiretamente, ao menos 60 milhões de pessoas das classes mais baixas de renda foram beneficiadas por um crescimento real de seus rendimentos da ordem de 50%”.

Concluo este tópico partindo do pressuposto de que a nova ordem do capital é financeirizada, rentista, cuja base se constitui na Revolução técnico-científica, com o avanço da robótica, da informática, que propiciam o desenvolvimento do capitalismo mundializado com dominância financeira e desterritorialização do processo produtivo.

2.1 O modelo de ajuste na conjuntura atual: rebatimentos na precarização do trabalho e na espoliação dos direitos sociais

Prosseguindo na análise da condução político-econômica-social brasileira, considero relevante discorrer sobre o ponto de inflexão que caracteriza o governo Temer, o qual chega ao poder por meio de uma crise política que propiciou o golpe que

destituiu Dilma Rousseff da Presidência da República.

Tal golpe se institucionaliza e segue com ameaça de direitos, conquistados a duras penas, na justificativa de equilibrar as dívidas dos entes federativos. É interessante atentar para o fato de que, historicamente, os governantes brasileiros empreendem maior esforço no pagamento da dívida pública e na busca pelo equilíbrio fiscal, em detrimento do atendimento às necessidades da população brasileira.

Michel Temer dá claros indícios de ser ultraneoliberal, acompanhado por um parlamento extremamente reacionário, segue na espoliação de direitos e no acirramento das desigualdades sociais. Este reforça a subordinação aos ditames do capital internacional, como, por exemplo, por meio da aprovação do projeto de lei que viabiliza a exploração do pré sal por empresas estrangeiras, extinguindo a exclusividade da Petrobras, mantendo distante a concretização do sonho do povo brasileiro de se tornar desenvolvido e independente das determinações dos países do centro.

Ao assistir as negociatas da atual gestão Temer e suas medidas de ajuste, percebo que a civilização do capital se reinventa com novas formas de acumulação e valorização, e que a resistência do povo ao que está posto, torna-se urgente.

Compreendo que o governo supracitado intensifica o desmonte da legislação social do trabalho, isso se caracteriza notadamente na Reforma Trabalhista de sua pauta. Sendo imprescindível se atentar para as configurações atuais do mundo do trabalho - no contexto de financeirização do capital, de reestruturação produtiva e de redefinição dos papéis do Estado - marcadas pelo desmonte dos direitos trabalhistas, potencializado pelas determinações neoliberais que incentivam as privatizações, o aprofundamento das desigualdades sociais, o desemprego em massa, as relações informais e desregulamentadas de trabalho. Essa percepção é essencial para se construir bases contra hegemônicas para a classe trabalhadora.

Ao analisar a categoria trabalho, é relevante resgatar a perspectiva histórico-crítica, compreendendo que o ser humano se distingue dos outros seres pelo trabalho e mais ainda, pela capacidade consciente de realizar trabalho, por meio de uma ação previamente pensada, orientada para um fim.

As análises críticas revelam que, na sociedade capitalista, o trabalho se transforma em uma prática assalariada, 'fetichizada' e alienante, substitui-se a finalidade de construção do ser social para uma atividade de subsistência. A força de trabalho e seu produto se tornam mercadorias. Esta sociabilidade reproduz o trabalho alienado em que o homem não se reconhece naquilo que produz, havendo um estranhamento, portanto, ele se desumaniza e se degrada no trabalho. (MARX, 2001). Nesta sociabilidade, "[...] no plano da consciência social contingente, a 'geração precária' possui uma consciência liberal, tendo em vista que são plenamente 'sujeitos monetários'" (ALVES, 2013, p. 203).

Considerando esse cenário que reproduz insegurança e instabilidade ao trabalhador, evidencia-se a natureza contraditória da estrutura capitalista que, não

obstante a promessa de inserção pela via do trabalho, ajusta a legislação e os direitos trabalhistas à lógica flexibilizada do mercado. Nesse sentido,

> [...] A flexibilização pode ser entendida pela liberdade da empresa para demitir uma parcela de seus empregados sem penalidades quando a produção e a venda diminuem; liberdade para a empresa, quando a produção assim o requer, de reduzir o horário de trabalho ou de recorrer a mais horas, repentinamente sem aviso prévio [...] Impossibilidade de contratar trabalhadores em regime temporário, de fazer contratos por tempo parcial e outras formas de trabalho atípico (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 197).

Desse modo, reproduz-se uma classe descartável ao mundo do trabalho que reduz os indivíduos ao mero desempenho produtivista. Ao tratar da ilusória promessa de inserção profissional pela via do produtivismo, há uma contraditória relação

> [...] a alta escolarização não garante realização profissional. Pelo contrário, a escolarização se confunde com a própria desqualificação social. O titulado escolar tornou-se apenas uma peça substituível na engrenagem do capital. Na medida em que, cada vez mais, jovens de alta escolarização passam a compor a superpopulação relativa a serviço da produção do capital, aumenta a concorrência no seio da classe trabalhadora, com a maioria dos jovens titulados inserindo-se em relações de trabalho precário, não conseguindo realizar, deste modo, aquilo que lhe prometeram ao dedicar-se, de corpo e alma, aos estudos escolares: o sucesso profissional com um bom emprego capaz de lhes garantir carreira, consumo e família (ALVES, 2013, p.3).

Nesse contexto, Linhares (2014) afirma que o trabalhador imprime aspectos culturais de percepção das relações que se dão no mundo do trabalho, por vezes, permeado por uma compreensão minimalista, parcial, de modo que a autora destaca problemáticas vivenciadas por um público ainda mais vulnerável: os trabalhadores jovens.

Tomando como ponto de partida essa conjuntura, Ruy Braga (2012, p.17) destaca ainda a redução salarial como constitutiva da precarização do trabalho, "[...] entendemos que em decorrência da mercantilização do trabalho, do caráter capitalista da divisão do trabalho e da anarquia da reprodução do capital, a precariedade é constitutiva da relação salarial". Sobre isso, Alves (2013) amplia a análise e reverbera que há uma "[...] nova forma de precarização do trabalho, que perpassa a experiência vivida de trabalhadores e trabalhadoras na sua vida cotidiana e que diz respeito à estrutura da própria práxis humana" (ALVES, 2013, p.10).

Prosseguindo nesta abordagem, é importante embasar, para além da discussão do mundo do trabalho na contemporaneidade, a espoliação dos demais direitos sociais, compreendendo o papel do Estado ajustador que vem se minimalizando na proteção social (CARVALHO; GUERRA, 2015).

Nesse sentido, vivencia-se a desestruturação das políticas públicas, por conseguinte, o tensionamento da seguridade social no Brasil, que ora atende aos interesses sociais, ora segue as determinações do capital. Nesse cenário, permeado

pelo ideário neoliberal, o Estado mínimo do ponto de vista social pode viabilizar o Estado máximo para o capital.

Percebo que, na atual conjuntura, o Estado vem reduzindo ações e investimentos no âmbito da proteção social, mas, mantém-se atuante na busca de seus interesses. A intervenção estatal na sociedade brasileira sempre teve um papel fundamental, de modo que, nos dias atuais, presencia-se o paradoxo do "regresso sem partida", na defesa de retorno da intervenção do Estado no centro da cena pública, sendo que esta sempre permaneceu regulando as relações, conforme propõe Carvalho (2010).

Intensificam-se a privatização e a desnacionalização, o desmonte dos direitos, o atentado contra a liberdade de expressão, refletido, por exemplo, no Projeto Escola sem partido, que visa silenciar os professores quanto a posicionamentos políticos. Presencia-se uma restauração conservadora, em meio a uma sociedade, extremamente punitiva, repressiva, violenta e conservadora. Ademais, evidencio na contemporaneidade um Estado de exceção, o qual se opõe ao Estado de direito para jovens, pobres, negros, moradores de periferias, encarcerados, entre outros segmentos empobrecidos e marginalizados.

Pontuo, por oportuno, na gestão Temer, a Medida Provisória 762/2016, por meio da qual foram extintas diversas Secretarias Especiais, como a de igualdade racial e a das mulheres. O presidente pôs fim ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que defendia os interesses dos pequenos proprietários, dando margem à expansão do agronegócio, como também extinguiu o Ministério da Cultura, comprometendo as pautas da diversidade cultural.

Fica nítida a imposição de uma agenda antidireitos, ultraneoliberal e conservadora, por meio do programa "uma ponte para o futuro", que como bem afirma Carvalho (2016) mais se afirma como "uma ponte para o capital".

As ponderações da autora supracitada sobre este governo me levam a perceber se tratar de um momento de retrocesso, e que o bloco no poder empreende traços de uma restauração conservadora, caracterizada pela afirmação do neoconservadorismo, da negação das pautas coletivas de lutas, do desmonte das políticas públicas e dos direitos sociais, a partir de três frentes articuladas: o aprofundamento da privatização, a destituição de direitos e o atentado contra a liberdade de expressão.

O pensar crítico me faz apreender que, conforme Behring (2003), vivenciamos uma contra-reforma, em que há contínua desconstrução dos direitos sociais, duramente conquistados. Impõe-se, pois, a necessidade de novas formas de resistências e lutas em defesa das garantias civilizatórias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta análise, apreendi que o Estado brasileiro é marcado por contradições, desigualdades e interesses, que o privatismo e o patrimonialismo se reatualizam

na esfera política do Brasil, caracterizando uma modernização conservadora que conserva traços arcaicos travestidos de modernidade.

A partir do itinerário percorrido, compreendi o modelo neodesenvolvimentista, característico dos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, bem como analisei a radicalização do modelo de ajuste adotado no governo de Michel Temer.

A literatura crítica contribuiu para a minha percepção do avanço e do impacto social e econômico de programas e ações de cunho desenvolvimentista implantados nos governos petistas, como o Bolsa Família e o Minha Casa, Minha Vida. Não obstante, observei que a inclusão de segmentos empobrecidos, em tais gestões, deu-se pela via do consumo e não de forma ampliada e emancipatória.

Identifiquei elementos importantes acerca do golpe de 2016 e algumas medidas de austeridade implantadas na atual gestão do Governo Federal, na justificativa de controle dos gastos públicos em tempos de crise política, social e fiscal.

A partir desse estudo, observei que, sob a égide do neoliberalismo, vem se acirrando o debate acerca do acesso ao trabalho (formal e informal), diante da espoliação de políticas públicas de caráter social. Desse modo, conclui que o não acesso ao trabalho, os vínculos empregatícios precarizados e o trabalho informal são expressões de um Estado que desregulamenta direitos e garantias constitucionais.

Por fim, concluo que se vivencia tempos de fragilidade, de insegurança e de retrocesso do ponto de vista social, econômico e político, e que é urgente se construir formas de organização e resistência dos trabalhadores, dos movimentos sociais, das instituições, dos estudantes, dos sindicatos, dos partidos políticos, dos diversos coletivos, em defesa da cidadania, das políticas públicas, do Estado democrático de direito.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, p. 5 a 34.

ALVES, Giovanni. **O enigma do precariado e a nova temporalidade histórico do capital.** 2013. Disponível em: <http://boitempoeditorial.wordpress.com/2012/14/o-enigma-do-precariado>. Acesso em: 29 out. 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BETTO, Frei [Carlos Alberto Libânio Christo]. **"Nós erramos".** Coluna Hoje em Dia. 2016. Disponível em: < http://pt-ribeirao.org.br/artigos/Frei-Betto/frei-betto-nos-erramos>. Acesso em: 11 dez. 2017.

BRAGA, Ruy. **A política do proletariado – do populismo à hegemonia lulista**. São Paulo: Boitempo, 2012.

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

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Análise de conjuntura: o que está acontecendo na sociedade brasileira**? Fortaleza. Texto apresentado à Federação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal do Estado Do Ceará – FETAMCE. Fortaleza, 2016.

_____. Políticas Públicas e o Dilema de Enfrentamento das Desigualdades: um olhar crítico sobre a América Latina no Século XXI. In: **Poder e Políticas Públicas na América Latina**. Fernando José Pires de Sousa (organizador) Fortaleza: Edições UFC, 2010.

_____. O Brasil no Século XXI Nos Circuitos Da Crise Do Capital: o modelo brasileiro de ajuste no foco da crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís: EDUFMA, v. 19, n. 1, janeiro-junho de 2015, p. 41-60.

CARVALHO, Laura. **Quem não cabe no orçamento público do Brasil**. 2016. Disponível em: < http://celsovicenzi.com.br/2016/06/quem-nao-cabe-no-orcamento-do-brasil-por-lauracarvalhovia-outras-palavras/>. Acesso em: 13 nov. 2017.

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado Brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: **Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. 2ª ed. rev. e atual – São Paulo: Cortez. 2008.

_____. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 1994.

FURTADO, Celso Monteiro. **Formação econômica do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional/Publifolha, 2000.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às Avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC Editora. 2013.

LINHARES. Maria Isabel Silva Bezerra. Aprendendo a ser trabalhador: na cadência do primeiro passo. **Revista Contraponto** l vol. 1 n. 1 l jan./jul. 2014.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Texto integral. Tradução de Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2001.

MONTAÑO, Carlos Eduardo; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista o Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo editorial, 2003.

PAULANI, Leda Maria. **A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da História**. Boletim de Economia e Política Internacional, Brasília, DF, n. 10, abr./ jun. 2012.

CAPÍTULO 3

A DINÂMICA DA DESIGUALDADE: UM APORTE ACERCA DA VIOLÊNCIA PUBLICADA NOS SEMANÁRIOS MARANHENSES

Luís Flávio Coelho Gonçalves
UNICEUMA, São Luís-MA

Adelaide Ferreira Coutinho
UFMA, São Luís-MA

RESUMO: Propõe-se analisar a questão da violência noticiada em diários (jornais populares) de grande circulação na periferia de São Luís-Ma. Na exposição e por sucessivas aproximações, fazer uma análise daquela questão destacando-a em seu processo histórico, explicitando as contradições da relação Estado *versus* violência urbana, apreendendo-a como uma rica totalidade de determinações. Destacam-se a efetiva presença dos aparelhos de repressão e a postura dos órgãos de comunicação no tratamento dado ao fenômeno. Para tanto, autores que tratam dessa temática serão primordiais à pesquisa. Pretende-se contribuir para o debate no âmbito acadêmico, entre jornalistas, designers e demais profissionais que trabalham a notícia.
PALAVRAS-CHAVE: Estado. Violência. Jornais Populares.

ABSTRACT: It aims to analyze the issue of violence reported on mass circulation daily news (newsprint) in the periphery of São Luís – MA. By means of exposition and successive approximations, it makes an analysis of the issue, highlighting it in its historical process, explaining the contradictions of the state versus urban violence relation, seizing it as a rich totality of determinations. We point out the effective presence of repression apparatus and the posture of media outlets regarding the given treatment to the phenomenon. For this purpose, authors who have written about it are primordial for this research. We intend to contribute in the academic context in debates between journalists, designers and other professionals involved in news reporting.
KEYWORDS: State. Violence. Newsprint.

1 I INTRODUÇÃO

As questões que dominam a atenção dos seres humanos se alteram na história, conforme as relações instituídas, geralmente em concorrência com as demandas e as mudanças da sociedade, da cultura, da política e da economia. Nesse contexto, a violência, ou melhor, a concepção de atos violentos, se faz bastante ampla, uma vez que a violência vai além do que se entende tradicionalmente por esse estado. Para tanto, nos referimos aqui à violência mais direta, da criminalidade e dos homicídios, qual seja, o dano físico, como apresentada por Maricato (1995), mas

buscando-se expor as diversas faces com que se mostra a violência nos tempos atuais - da exclusão econômica, política, social ou educacional, cultural, legal, ambiental. Assim, é importante ressaltar que "a exclusão é uma relação social, e não um estado ou posição ocupada na estrutura institucional de uma determinada sociedade" (GENTILI, 2009, p. 1062).

Não obstante, a violência é decorrente de um processo histórico que resultou em uma «pacificação» da sociedade, a qual ampliou, de certo modo, sua intolerância ao que se pode chamar de violência, mas criou um invólucro que abrange todas as classes sociais.

Esse processo ocorreu em grande parte pela segregação e, ao mesmo tempo, autocontenção dos indivíduos, que "espontaneamente" obedecem às normas de convívio social, "fornecendo", assim, ao Estado o controle do exercício da violência, dando a este de tal modo o poder para interferir em resoluções de conflitos privados, por intermédio das polícias, da justiça e de outros aparelhos de repressão.

O objetivo central é refletir criticamente sobre a violência "posta à venda" por semanários maranhenses, que são produzidos visando atingir um público "leitor-consumidor" vitimado por essa mesma violência. Trata-se de jornais, subprodutos dos grandes semanários, comercializados a preços reduzidos nos locais de grande circulação da população pobre, como por exemplo, nos Terminais de Integração de passageiros do transporte coletivo e nos bairros e comunidades periféricas.

Pode-se identificar que a violência é sem duvida uma das expressões da dinâmica de imposição das classes dominantes que "esmaga" os mais pobres, pela via *prussiana* ou *passiva* (COUTINHO, 2006), sob a presença sempre muito forte do Estado na vida brasileira e, em que *"o povo alegre"* do Brasil – tantas vezes descrito, dentro e fora do país, pelos ideólogos da nação – é vitimado pela violência sob todas as nuances.

Acrescenta-se que essas reflexões não são definitivas, pois trata-se de uma investigação em processo, portanto, é ainda uma aproximação inicial com esse objeto de estudo. As questões e reflexões que ora se apresentam ainda necessitam de um diálogo com as fontes documentais e bibliográficas acerca da problemática, inclusive os acervos dos jornais de São Luís, a serem objeto da pesquisa de campo.

No entanto, para esse estudo, pretende-se utilizar o método dialético, por entender que este seja o mais apropriado para cumprir os objetivos do referido estudo, uma vez que esse método nos possibilita refletir para além do imediato; coloca-nos na história, considerando a totalidade social na dinâmica de suas transformações. Assim, é que se dialoga com pensadores que se alinham com o método e cujas análises são fundamentais para desvelar as determinações do fenômeno. Destacam-se as análises de Caio Prado (1979), Guimarães (1981), Coutinho (2006), Lenin (2007), Chauí (2014), Bogo (2013), Santos (2015), Ordine (2016) e outros.

Deste modo, almeja-se contribuir com a crítica radical à perversidade do sistema capitalista, esse principal indutor do que se chamam atos violentos, buscando-se expor

e denunciar esse processo, evidenciando a questão da desigualdade, da violência e de como o Estado brasileiro e os meios de comunicação sob os interesses empresariais, manipulam a informação/notícia em beneficio das classes hegemônicas e de suas frações no poder (governo).

2 I ESTADO E "PACIFICAÇÃO"

Inicialmente, afirma-se que o Estado não garante conciliação/pacificação. O Estado, na verdade, garante a dominação de uma classe por outra, fazendo com que os atos violentos sejam potencializados em um sentido vertical em favor da classe mais poderosa, ou seja, o Estado nasceu justamente da necessidade de controlar os conflitos da luta de classes.

> Como o Estado nasceu da necessidade de refrear os antagonismos de classes, do próprio conflito dessa classe resulta, em principio, que o Estado é sempre o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante que, também graças a ela, se torna a classe politicamente dominante e adquire, assim, novos meios de oprimir e explorar a classe dominada (LENIN, 2007, p. 32).

Esse dito processo de refrear, ou como se pretende chamar "pacificação", historicamente ganhou força no Estado moderno e, com este, a criação da polícia, do exército e de outras instituições com o poder exclusivo de usar a força repressiva.

No Brasil, a ideologia de um país alegre e democrático forjou uma sociedade que apela para a ideia de comunidade, de unidade social republicana e de direitos e bens comuns a todos. Contudo, o que caracteriza uma sociedade é, justamente, ser constituída por diferenças e divisões internas entre grupos e classes sociais antagônicas (explorador/explorado, rico/pobre etc.), conforme expressa Chaui (2014) ao trazer a reflexão sobre o misto de ideologia (verde-amarelismo, sagração do governante) e de autoritarismo reinantes na história do Brasil, que acabam por se transformar em uma espécie de mito.

Essa visão mitológica do "país verde e amarelo" talvez tenha origem no modo muito particular pelo qual se deu a formação social do Estado em nosso país, sobretudo depois da independência, como afirma Coutinho (2006). A exemplo, nos "eventos curiosos, como o fato de o primeiro imperador brasileiro ter sido filho do rei de Portugal; ele foi Pedro I no Brasil e Pedro IV, algum tempo depois, em Portugal. Isso revela o quanto foi débil aquela ruptura" (COUTINHO, 2006, p. 175).

Desse modo, a história brasileira constituiu-se de arranjos entre as classes dominantes, identificados por Coutinho (2006) como via *prussiana* ou *passiva,* visando a um Estado como força para a dominação que ocorre até nossos dias.

> Essas tendências 'prussianas' ou 'passivas' foram causa e efeito de uma presença sempre muito forte do Estado na vida brasileira. Isso já se manifesta claramente,

> como vimos, no processo de independência, no qual se revela um traço que teve importantes consequências: conhecemos um Estado unificado antes de sermos efetivamente uma nação. [...] se o Brasil tivesse conhecido um processo de independência diverso, gerado efetivamente de baixo para cima, [...] talvez não fosse hoje um único país unificado (COUTINHO, 2006, p. 175).

Esse 'milagre' da unificação brasileira manteve as classes hegemônicas alternando-se no poder para manter a lógica de "pacificação". Assim, a força do Estado foi, e é, elemento primordial de controle social no Brasil. Um dos muitos outros exemplos refere-se à "revolução" de 1930, em que "setores das oligarquias agrárias, aqueles não ligados diretamente ao mercado externo, deslocam do papel de fração hegemônica no bloco no poder, a oligarquia cafeeira, cooptam alguns segmentos da oposição da classe média, (que se expressavam no movimento tenentista)" e iniciam processos de transformação sociais e econômicas que se consolidaram em 1937, com a Ditadura Vargas do Estado Novo, num intenso processo de urbanização e industrialização pelo alto, sob o comando do Estado autoritário e de suas politicas cambiais e de crédito (COUTINHO, 2006), deixando a população campesina à mercê do latifúndio e grilagem de terras ou induzindo-as ao êxodo rural para os centros urbanos em formação.

Pode-se dizer, então, que a partir dos anos de 1930 e pelo menos até a implantação do neoliberalismo que se configurou nos anos de 1990 (quando a supremacia vai para o capital financeiro), a fração dominante do poder que governou o Brasil foi o capital industrial (COUTINHO, 2006), sob os auspícios da elite agrária.

Nessa breve análise identifica-se uma contradição, fruto de uma sociedade dividida por interesses particulares e individuais de uma elite, uma vez que a força operativa do Estado necessita de uma força policial e jurídico-política para legitimar os atos de opressão, tendo em vista a suposta unidade social. Assim, Engels (apud LENIN, 2007, p.29), ao desenvolver a noção de Estado, [...] explica essa "força" que se chama Estado, "força proveniente da sociedade, mas superior a ela e que dela se afasta cada vez mais. Em que consiste fundamentalmente essa força? Em destacamentos especiais de homens armados tendo à sua disposição prisões [...]" (LENIN, 2007, p. 29), ou seja, violência.

Nesse primeiro momento explicita-se a dimensão do Estado como força de controle, que exerce a violência como a principal forma de ação, força essa executada, sobretudo, contra a classe dominada, sendo que a publicidade é, apenas, um dos instrumentos a serviço dessa instituição.

Assim, a questão da violência no contexto atual do Estado, deslocando-se o eixo de análise para a mídia impressa, em se tratando de mortes causadas e "anunciadas" por agentes do Estado em serviço, é velada, pois existe um processo de proteção desses agentes do Estado, em que até a identificação dos responsáveis por determinadas situações de violência se faz bastante precária.

A violência, como ato violento, refere-se à violência letal, ou seja, aquela da

qual resulta óbito, tendo a desigualdade social - necessária e sistemática – como sustentação das relações capitalistas, um dos aspectos mais relevantes na sua relação com a violência. A desigualdade social não se verifica de maneira homogênea no país, e não apenas na dimensão territorial, mas nas dimensões a que se referem às características socioeconômicas, culturais, políticas das vitimas. De modo crescente, essa realidade social atinge aos moradores das periferias urbanas, das cidades do interior do país e, marcadamente, do Norte e Nordeste, tendo como principais vítimas crianças, mulheres, jovens e negros, conforme pode se verificar a seguir.

Destaca-se que na análise acerca da violência, em 2014, entre as microrregiões do país, o *aglomerado urbano de São Luís* ficou em primeiro lugar no ranking das 20 mais violentas, com uma taxa de homicídio de 84,9 casos para uma população de 1.381,459 habitantes, segundo o *Atlas da Violência, de 2016, do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada) e do FBSP (Fórum Brasileiro de Segurança Pública)*. No entanto, em 2018, o governo do Estado do Maranhão anuncia a saída dessa região do mapa das cidades mais violentas do mundo.

Mas, segundo o *Fórum Brasileiro de Segurança Pública* de 2018, tivemos 63.880 mortes violentas intencionais, em 2017, no território brasileiro, totalizando uma media de 175 mortos por dia, ou seja, um crescimento de 30,8% por 100 mil habitantes, relativo a um crescimento de 2,9% de mortes violentas intencionais, entre 2016 e 2017 (BRASIL, 2018).

Outro fator relevante a ser destacado, é a média de policiais mortos, que apresentou redução de 4,9% enquanto as mortes causadas por intervenções policiais cresceram 20%, é uma media de 1 policial Civil ou Militar morto por dia, para uma media de 14 mortos em intervenções policiais por dia.

No Atlas Da Violência de 2018, é possível verificar concretamente uma das principais facetas do racismo estrutural na sociedade brasileira, herança profunda da escravidão/colonização no Brasil, que tem na desigualdade racial uma forte concentração de homicídios na população negra. A comparação em cálculos dentro de grupos populacionais de negros (pretos e pardos) e não negros (brancos, amarelos e indígenas), são gritantes e as taxas de homicídio entre essa população revelam um verdadeiro abismo de desigualdade. “É como se, em relação à violência letal, negros e não negros vivessem em países completamente distintos” (IPEA, 2018). Como exemplo, se verificarmos as taxas em 2016 pode-se constatar que os homicídios de negros são duas vezes e meia superior à população de não negros (16,0% contra 40,2%). Em apenas uma década, entre 2006 e 2016, os homicídios contra negros cresceram 23,1%, e nesse mesmo período, os homicídios entre os não negros sofreram redução de 6,8%. Fora, também, as taxas de homicídios de mulheres negras as que mais cresceram, com indicadores de 70% superior à de mulheres não negras.

O que se pode constatar é que não existe pacificação. O Estado não é pacificador, mas violento, e a violência é fruto da contradição do modo societal em que se vive. Pode-se dizer que a violência “direta” é cotidiana, é visível, mas, ao mesmo tempo,

é banalizada pela grande mídia, em simulacros para a espetacularização, em que se anunciar a morte de um pobre não tem a mesma grandeza (repercussão) da morte de um "notório" representante das elites brancas e ricas.

Reitera-se, assim, o pensamento de Guimarães (1981), ao afirmar que essa realidade vem se aprofundando e a situação da violência vem sofrendo uma banalização (considerando as chamadas *classes perigosas).* Desse modo, valoriza-se a notícia acerca da realidade das favelas e periferias quando se tratam de catástrofes/tragédias, predominantemente destacadas de forma banal pela mídia em geral e com espetacular vigor pelos jornais "sensacionalistas" e seus jornalistas em busca da notícia violenta ou tragédia humana nas grandes cidades e suas periferias.

3 | A DINÂMICA DA DESIGUALDADE: A VIOLÊNCIA PUBLICADA NOS SEMANÁRIOS MARANHENSES

O processo de desigualdade/violência, como a dialética da realidade histórica, não apenas no Brasil, mas mundial, se justifica por entender que essa desigualdade se manifesta pelas mudanças dos meios e processos de produção da existência humana. Logo, a realidade evidenciada parte da premissa de que na sociedade brasileira os fatos que demonstram como se configurou e se configura a desigualdade/violência expõem o processo degradante de como ocorre esse par dialético, elemento base dentro do sistema capitalista.

É válido ressaltar que a questão da desigualdade/violência ficou inexplicável ou, simplesmente, imputada aos pobres, negros etc. A opinião pública pouco acreditava na ligação entre a pobreza e o sistema do capital bem como a sua responsabilidade direta pelo aumento da delinquência. Guimarães (1981) identifica a primeira como expressão e o segundo como o indutor.

Pode-se dizer que foi Frederick Engels (apud BOGO, 2013) quem primeiramente tratou dessa realidade quando publicou, em 1845, *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*. Antes dessa obra, afirma Guimarães (1981), não havia nenhum estudo a tratar da miséria urbana como base fundamental da causa da violência direta, essa, que por Engels, foi vinculada totalmente ao processo da Revolução Industrial.

Buscando na raiz do processo de sujeição do homem, como apresentado por Engels (apud BOGO, 2013), pode-se identificar que o capitalismo subjugou homens e mulheres, acirrando as relações de exploração da Revolução Industrial, quando os operários viviam na miséria e de modo totalmente indigente. O que mudou, para Engels (apud BOGO, 2013), foi o processo base da produção e da circulação de mercadorias, ou lei de propriedade privada, que foi se estruturando e se transformando [...]. Segundo ele, antes, a propriedade tinha base no trabalho pessoal; depois, no capitalismo, o proprietário dos meios de produção deu-se o direito de se apropriar do trabalho do operário, separando propriedade e trabalho, uma das chaves do capitalismo.

O processo de concentração da propriedade veio acompanhado de um forte nível de concentração industrial, que consequentemente gerou, também, a concentração de renda.

> Decorre daí os ínfimos padrões de existência daquela considerável parcela da população brasileira - padrões materiais, e como consequência, também culturais. […] Isso porque são sem dúvidas as circunstâncias […] que não somente condenam milhões de seres humanos a uma existência miserável e sem perspectivas, como ainda constituem o obstáculo principal e mais profundamente implantado no organismo social brasileiro ao desenvolvimento econômico e cultural do País (CAIO PRADO, 1979, p.15).

Todo esse processo é, na realidade, degradação da maioria submetida a uma vida em que não consegue suprir suas necessidades básicas. Esses são frutos do "'*moinho satânico' que triturou os homens*" (Polanyi, 2000, p.51). Isso reflete o fato de que a desigualdade e os detentores de maior poder, seja econômico, político ou cultural sobrepujaram os mais pobres, e, nessa máxima, o termo *excluído* se alinha ou se amplia. Para Guimarães (1981, p. 153):

> As 'sementeiras de capangas', como Rui Facó intitulou as fontes onde iriam abastecer-se os coronéis, não constituem um fato confinado a uma Região, seja no Nordeste ou outra; surgem das próprias massas das classes pobres ('a plebe rural', de Oliveira Viana) que se espalhou pelo Brasil inteiro, em todos os tempos, desde a Colônia até hoje. Suprem também a legião dos 'vigias' dos latifundiários 'modernizados', assim como das fábricas servidas pelas 'tecnologias de ponta'.

Como afirmara Maricato (1995) num rigoroso estudo sobre Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência, a exclusão social tem sua expressão mais concreta na segregação espacial ou ambiental, configurando pontos de concentração de pobreza à semelhança de "guetos", ou imensas regiões nas quais a pobreza é homogeneamente disseminada. Assim, aqueles que foram privados de sua humanidade: os que não moram, que não comem, os 'improdutivos' e os subcontratados; os que carregam corpos aterrorizados pelas prisões, os que habitam os lixos, os silenciados, os condenados a não enxergar outra coisa a não ser suas próprias margens", aqueles que não podem ser e ter, conforme Onfray (apud VALLE; SALES, 2001, p.6).

Verifica-se, portanto, que são habitantes de uma periferia onde as políticas públicas não chegam ou são ofertadas em doses homeopáticas, ficando a população entre a realidade violenta de suas circunstâncias e a presença de um Estado opressor, marcadamente utilizador de forças policiais no trato da questão social.

Para Maricato (1995, p. 29) "a segregação ambiental é uma das faces mais importantes da exclusão social, mas parte ativa e importante da mesma". Para essa pesquisadora, à dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento,

difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos, etc.) somam-se menores oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menores oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer, constituindo-se uma interminável lista de necessidades básicas não atendidas pelas políticas públicas no Brasil.

É importante ressaltar que, hoje no Brasil, há um intenso retrocesso no âmbito das políticas sociais e por mais que existam indicadores de melhoria das condições de acesso a algum direito, assim como algum avanço contra o processo de segregação, de negação de oportunidades aos mais pobres, a correlação de forças políticas no âmbito do Estado e da Sociedade Civil apresentam contradições graves do processo histórico brasileiro, quando se trata, principalmente, à política e seus mecanismos de exercício do poder.

Os investimentos sociais na periferia, não contam significativamente para a dinâmica do poder político, como os próprios excluídos não contam para a cidadania ou para o mercado, devem ser apenas controlados para evitar que comprometam a saúde do mercado e das elites. E o que é mais trágico, a priorização das políticas sociais, de complexa visibilidade, frequentemente não conta nem mesmo para os próprios excluídos, uma vez que as referências que tem de qualidade de vida são aquelas da modernidade e cultura dominantes, qual seja: o mercado e o consumo, numa expressão intensa da mercadorização das relações sociais mais amplas (trabalho, ambiental, educacional, cultural, política).

Ressalta-se que numa sociedade tão desigual é comum atribuir-se o ato de violência aos setores excluídos, marginalizados ou aos mais pobres, estes que têm cor, idade, gênero, local de origem e trabalho (negros, jovens, mulheres, periferias urbanas, informalidade e precarização).

A exclusão social não é uma característica que chegou à sociedade brasileira com a chamada “globalização” e os governos neoliberais, a novidade dessa exclusão é que esta ganhou o noticiário, porque atingiu as elites. A novidade trazida pelo aprofundamento da pobreza nos anos 80 foi a explosão da violência urbana, que apresenta números e dimensão até então inéditos. Estamos nos referindo aqui à violência expressa através da criminalidade, em particular nos homicídios, mas é necessário lembrar que constitui expressão de violência a exclusão econômica, social, cultural, legal e ambiental da qual viemos tratando até agora.

Na sociedade brasileira, historicamente desigual, o conceito de violência está frequentemente ligado à delinquência proveniente dos marginais, dos mais pobres, dos negros, das periferias, dos sem trabalho. Trata-se de um conceito classista de uma sociedade que prioriza a defesa do patrimônio individual antes de priorizar, por exemplo, a integridade do trabalhador ou do cidadão e de assegurar seus direitos fundamentais (saúde, educação, trabalho, segurança, informação, previdência,

moradia, assistência).

Nesse contexto, a violência e o medo passam a fazer parte do cotidiano nas áreas concentradoras de pobreza e adentram os lares, que nesse momento estão sitiados pelos atos de violência (MARICATO, 1995), por vezes impedindo o acesso aos serviços básicos e aos espaços públicos.

Pode-se ilustrar com o notável temor de pais, alunos e professores quando se trata de matricular e frequentar as escolas cercadas pela violência, pois se encontram entre dois extremos a violência dos executores da lei (tribunais, policias, forças armadas) e dos transgressores, os primeiros, geralmente ficam impunes e os outros são vitimizados pela presença ambígua e arbitrária do Estado ora repressor, ora paternalista e, visivelmente paternalista e clientelista.

Assim, muito embora as mudanças ocorridas nas últimas décadas no tocante a educação, moradia, acesso a serviços públicos etc, sejam fruto de lutas e conquistas populares, não significa que os problemas decorrentes da realidade social e seus mecanismos de violência tenham sido minimizados. Gentile (2009) alerta que esse tipo de "superação" talvez não seja suficiente para consagrar o fim dos processos de exclusão, ao que Santos (2015, p. 19) acrescenta: "a globalização está se impondo como uma fábrica de perversidades", esta que se acirra na atual conjuntura brasileira e que se torna notícia a ser consumida pelas próprias vitimas da violência.

3.1 A degradação do ser: uma breve ilustração da violência noticiada nos semanários

O modo como se apreende as relações constitutivas da relação Estado/sistema do capital/violência reflete, na atualidade, o estado de degradação pelo qual o homem se constituiu mercadoria, em um sistema de coisificação do ser social, em decorrência do dinheiro, do consumo e do utilitarismo, conforme Santos (2015, p.56): "o consumo, tornado um denominador comum para todos os indivíduos, atribui um papel central ao dinheiro nas suas diferentes manifestações; juntos, o dinheiro e o consumo aparecem como reguladores da vida individual". Logo, em síntese, isso se transformou numa perversidade sistêmica e, dessa forma, os mais pobres, consequentemente as "*classes perigosas"*, tendem a atos criminosos de violência mais direta, hoje não mais, ou não somente, na perspectiva de sobrevivência ou de fugir da miséria, mas de consumir o que está na moda, o que pode ser considerado *status*. Essa é a fisionomia primordial que se impõe na lógica perversa da globalização.

> A perversidade sistêmica que está na raiz dessa evolução negativa da humanidade tem relação com a adesão desenfreada aos comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as ações hegemônicas. Todas essas mazelas são direta ou indiretamente imputáveis ao presente processo de globalização (SANTOS, 2015, p. 20).

A *espetacularização da violência*, da maneira como estamos vivenciando-a hoje, banaliza e destrói a noção de Ser, pois o ato demonstrativo e explícito da violência, difundido por meio das mídias de massa, deixa a violência tão cotidiana e tão perto da pobreza que acabamos por nos "acostumar" com ela. Entendo, nesse sentido, que há um processo dinâmico da violência que imputamos ao mundo e o da violência que o mundo nos imprime. Não obstante, o que deve ser lembrado é que todo esse processo midiático, e tecnológico, é controlado por poucos, especificamente empresários, atores que visam, única e exclusivamente, a seus objetivos particulares, conforme Santos (2015).

Assim, todo esse desenvolvimento da *tecnologia da comunicação de massa*, a serviço da informação que temos hoje, no processo de relação entre *comunicador* (detentor dos meios de produção da informação) e o *receptor* é de desigualdade, pois, o comunicador possui os mais diversos, poderosos e amplos *canais de informação,* estes que dentro do sistema capitalista estão, e estarão sempre direcionados para os interesses da elite econômica, buscando alienar, pacificar, controlar e contrainformar etc.

A grande mídia no sistema do capital é, em resumo, uma ferramenta de inibição do senso crítico, pois todas as informações são manipuladas pela fração hegemônica da elite detentora do controle sobre esses meios de comunicação. Estamos tratando de um *meio de dominação* que utiliza a informação para criar "*novas ordens*" de controle das massas, uma vez que são indutores de visões de mundo, comportamentos, modalidades de consumo, opiniões e fatos, estes últimos, nem sempre pautados na verdade e em correspondência com a realidade dos sujeitos envolvidos nos atos violentos.

Assim, predominantemente, a questão da violência é vista pela sociedade a partir do modo como a mídia descreve e constrói a notícia "verdadeira", "neutra" e "atual". Os aspectos do que são ou não notícias perpassam os critérios dos interesses das classes hegemônicas conseguindo, assim, definir e forjar comportamentos diante da noticia, como se se devesse pensar e agir em conformidade com a mídia ou a elites, detentoras dos meios de comunicação. Estas que detêm o poder de controle e imposição do discurso acerca das pautas da sociedade que ganham *status* e são em grande parte influencia da grande mídia e de seus mecanismos de espetacularização e do simulacro sobre a realidade de desigualdades sociais.

Nessa perspectiva, associa-se um discurso bastante débil de que a Rede Mundial de Computadores ou *World Wide Web*, fornece uma suposta liberdade de informação ou de expressão que, por sua vez, traz uma "democratização", pois toda "a verdade" do mundo pode ser encontrada em alguns "cliques". Mas, o que deve ser levado em consideração é a dinâmica do par dialético desigualdade social/violência, pois o acesso à informação via *Web* não chega aos mais pobres tão facilmente, pois estes últimos necessitam de educação formal escolar e digital, acesso às redes e posse desses equipamentos. Portanto,

> O acesso ao mundo digital, por seu turno, obedece a outros pressupostos, pois requer, além de educação digital, contato com equipamentos (computadores e softwares) e condições de navegabilidade. Essas condições demandam boa educação formal e configuram a senha de acesso à dimensão virtual, em condições cidadãs (TESTA, 2007, p.67).

No entanto, alerta-se, também, para outra dimensão da falta de educação digital, que abrange todas as classes com algum tipo de acesso à Rede Mundial de Computadores: trata-se do alicerce educativo que aquelas classes têm para buscar informações relevantes. Acessam a informação de modo superficial, geralmente sob influência dos "fazedores de opinião", ideólogos da grande mídia, o que faz com que enveredem para o senso comum e até para as famigeradas "*fake news*" (*notícias falsas)* ou para o consumo de atos violentos intencionalmente produzidos como um "circo dos horrores" e tão em voga na atualidade. Isso não permite a reflexão ou as indagações acerca da realidade, incorrendo na sustentação desse senso comum e no pré-julgamento dos sujeitos dos atos violentos, sem que se conheça a realidade concreta que produziu tal realidade. O que se pode esperar, assim, das noticias em um sistema que tem o lucro, o mercado e alienação/reificação como demiurgos do Ser em sua condição humana transformada em Ter.

> [...] em formas muito diversas e mais sofisticadas, ainda persiste uma supremacia do ***ter*** sobre o ***ser***, uma ditadura do lucro e da pessoa, que atinge todos os âmbitos do saber e todos os nossos comportamentos cotidianos. ***Aparecer*** é mais importante que ser: o que se mostra – do automóvel de luxo ao relógio de grife, do cargo influente a uma posição de poder - vale muito mais que a cultura ou o próprio nível de formação (ORDINE, 2016, p, 31).

Na atualidade, a violência noticiada pelos meios de comunicação de massa é um subproduto das relações capitalistas sob o mercado globalizado, este que imprime ao conteúdo da notícia o controle sob as necessidades humanas, no sentido do que se possa afirmar que é uma violência a serviço do capital.

Para Duarte e Nogueira (2018) homens e mulheres consomem diversos objetos e símbolos entre os quais surge a violência, sendo ela, também, fruto da luta pela busca de acumulação e apropriação de objetos. Então a violência surge como um desses símbolos também utilizados por interesses dos capitalistas. O avanço das relações capitalistas (produção e consumo) são uma das características da vida urbana ou do cotidiano urbano, é nesse meio que a violência é mais evidente e mais explorada como mercadoria. Para Debord (apud DUARTE; NOGUEIRA, 2018), o espetáculo torna o valor do uso da mercadoria numa espécie de satisfação, ou uma realização pelo fato de obter para si algo, uma sensação apenas aparente, característica do processo de espetacularização.

Chauí (2006) acrescenta que o espetáculo, na realidade, não se refere ao acontecimento em si, mas sim à encenação do acontecimento, ao que ela descreve como sendo um simulacro, no qual tudo é produzido, preparado, forjado, para a

espetacularização.

Desse modo, os atos violentos noticiados pelas manchetes de jornais impressos (foco de nosso estudo), nas TV, rádios, mídias as mais diversificadas, inclusive a internet, transforma a todos e, em especial a periferia, num consumidor de sua própria miséria. Porquanto, leitor, telespectador ou internauta, vive a sensação de estar bem informado, além de acreditar que a notícia é verdadeira, uma vez que os mecanismos de produção dessas notícias dão um caráter de seriedade, isenção de valores e compromisso com a informação, porque são oriundos de grandes grupos empresariais.

Nota-se, portanto, que a notícia veiculada é dirigida sob o ponto de vista ideológico, político e econômico, criando inclusive os especialistas em espetacularizar a violência ou em criação de simulacros da violência.

> Esta parcela possui uma linguagem adequada, um discurso baseado num conjunto de valores (sociais, históricos, locacionais e religiosos), se utiliza das insatisfações e das satisfações, dos interesses sociais antagônicos, tudo com intuito de transformar atos violentos do cotidiano (geralmente tipificados como crimes) em um algo espetacular, portanto, a violência deixa de ser um objeto apenas com o objetivo de controlar e passa a ser objeto do capital, em suma a violência torna-se mercadoria (DUARTE; NOGUEIRA, 2018, p.85).

As manchetes dos jornais, por exemplo, de acordo com o público a que vai se destinar, usará de signos (imagens, textos, linguagem) que terminam por caracterizar os "territórios da violência", visando formar uma legião de espectadores (leitores) ávidos, diariamente, por mais notícias acerca da "violência programada" e a serviço do sistema de controle social pelas políticas públicas do Estado capitalista. É nesse aspecto, que se identificam as periferias como guetos de violência e que passam a ilustrar as estatísticas dos atos violentos.

> As pessoas geralmente transformadas em clientes (leitores ou telespectadores) ficam diante dos fatos expostos, esperando o desfecho, buscam saber quem são os envolvidos. A cada tiragem de jornal ou a cada programa, os atos violentos geralmente são os mesmos (assaltos, homicídios, estupros, agressão física, maus tratos, acidentes de trânsitos, entre outros), embora as personagens envolvidas sejam outras, principalmente as vítimas. Quantas pessoas ficam diante da televisão, vendo a transmissão ao vivo de um sequestro ou de uma perseguição policial? Os apresentadores auxiliados por diversos especialistas vão criando cenários e possibilidades de um desfecho, tornando aquele evento num espetáculo (DUARTE; NOGUEIRA, 2018, p.86).

São Luís é apenas um exemplo dessa realidade mais ampla acerca da violência difundida como notícia pela grande mídia, por meio de seus "jornais populares", voltados ao público leitor de baixa renda, cujos preços são relativos à qualidade ou perversidade com que são expostas as tragédias urbanas cotidianas que vitimam jovens, mulheres, negros, crianças pobres da periferia e tantos outros excluídos do campo e da cidade.

A realidade de São Luís é parte da totalidade social mundial, portanto, não está

afasta da perversidade midiática global; ao contrario, se configura e se confirma como um "suprassumo" da perversidade violenta da mídia nas sociedades capitalistas, especialmente nas periferias pobres. Assim, as notícias que diariamente mostram a tríade pobreza/desigualdade/violência, expressam uma realidade quase invisível para aqueles que estão distantes dessa realidade, pois sequer consomem a notícia veiculada nesses "jornais populares" (*Aqui MA e Itaqui Bacanga*) de São Luís-MA e/ou nos programas de TV voltados a esse público.

Nota-se, previamente, que se configura a notícia como explicitação da banalização e espetacularização da violência, por vezes anunciada pelos jornaleiros em tom de humor, para estimular a compra/consumo desses diários. São jornais que destacam em suas principais manchetes (em letras garrafais vermelho-sangue) chamadas do tipo: "*desovado no matagal"; "selvageria"; "crime estúpido"; "bala no 'Loirinho"; "guerra de facções"; "jovens são torturados e executados por membros do Bonde dos 40"*. Essas são apenas algumas das manchetes de capa, todas essas acompanhadas de fotos ainda mais aterrorizantes de corpos dilacerados - esfaqueados a esquartejados das vitimas e dos autores - fazendo jus ao apelido popular, dado a esses jornais, de "*pinga sangue".*

Analisando-se criticamente pode-se afirmar, sem dúvida, de que a notícia forja a opinião, o que se pensa a respeito do mundo, influenciando o agir nele e vice-versa. Assim, os "jornais populares" aqui exemplificados não fogem a essa regra, pois a violência nas periferias é vendida pelos jornais como oriundas do jovem, pobre, negro, morador de favela, da periferia, como a reafirmar que esses atributos definem o que é certo ou errado nesse processo de violência, deixando oculta a raiz constitutiva da violência.

4 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

A visão parcial a que se chega nesse estudo é que o conhecimento transmitido à maioria da humanidade constitui-se, predominantemente, informação manipulada, o que geralmente engana e confunde aqueles que a buscam sem um suporte de educação consistente. Portanto, considerando-se que o direito ao acesso à informação é uma política pública social e fator primordial e imprescindível às pessoas (ao cidadão), assim como às empresas e às instituições em que se encastelam frações da burguesia como classe hegemônica, assim é que para Santos (2015) o resultado da manipulação da primeira se apresenta como ideologia, essa entendida não como ocultação da verdade, mas como simulacro desta.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a grande mídia, especialmente nos dias atuais, representa um dos principais pilares de sustentação das classes hegemônicas e suas frações no poder do Estado, pois não existe o real comprometimento com a veracidade das notícias ou com os fatos relatados, uma vez que estes moldam os

fatos de acordo com seus interesses particulares de classe.

O que se extrai como reflexão acerca daqueles "jornais populares" é um discurso banal do senso comum a controlar toda informação "verídica" e importante para o mercado. A notícia é manipulada para vender "jornais", que mais se configuram como obituários. Assim, a violência retratada nos semanários de São Luís (Aqui MA e Itaqui Bacanga) é apenas uma das faces da perversidade das relações constitutivas do sistema do capital.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2018. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018/

BOGO, Ademar (Org). **Teoria da organização política IV**: escritos de Antonio

Gramsci, Ernesto Guevara, Florestan Fernandes, Frederich Engels, Karl Marx, Mao Tse-tung, Vladimir Lenin e Vo Nguyen Giap. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CAIO PRADO, Jr. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Editora Brasilense, 1979.

CHAUI, Marilena. **Conformismo e resistência** / CHAUI, Marilena; SANTIAGO, Homero (Orgs.). Belo Horizonte: Autêntica Editora; São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

CHAUI, Marilena. **Simulacro e poder**: uma análise da mídia. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. **O Estado Brasileiro:** gênese, crise, alternativas. In: Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. (Orgs.) LIMA, Julío César França e NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/ EPSJV, 2006.

DUARTE, Risaldo Lima; NOGUEIRA Amélia Regina Batista Cotidiano e violência: a espetacularização da violência como subsistema na sociedade de consumo dirigido. Revista **GEONORTE,** V.9, N.31, p.77-88, 2018. (Edição especial 10 Anos do Programa de Pós-graduação em Geografia PPEOG – UFAM)

GENTILE, Pablo. **O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na américa latina**. Educ. Soc., Campinas, vol.30, n. 109, p 159-1079, set/dez. 2009.

GENTILI, Pablo. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. **Educação &Sociedade** [online].v.30, n.109, pp.1059-1079, 2009.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **As classes perigosas:** banditismo urbano e rural. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Atlas da violência 2016.** Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160322_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Atlas da violência 2018**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf

LENIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a revolução:** o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução / V. I. Lenin: [Tradução revista por Aristides Lobo] -1. ed. -São Paulo :

Expressão Popular, 2007.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia no capitalismo:** ilegalidade desigualdade e violência. São Paulo, 1995. Disponível em: http://fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf. Acesso 20.01.2018

ORDINE, Nuccio. **A utilidade do inútil:** um manifesto.Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

POLANY, Karl. **A grande transformação:** as origens de nossa época.Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SANTOS, **Milton. Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2015.

TESTA, Antônio Flávio. Cidadania digital e competitividade. Brasília: DF, 2007. In: Inclusão Social. Brasília, v. 2, n.1, p.67-72, 2007

VALE, Fernanda Feitosa do; SALLES, Leila Maria Ferreira. A violência no cotidiano escolar de uma escola de periferia. ATOS DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO - PPGE/ME FURB, v. 6, n. 3, set./dez. 2011.

CAPÍTULO 4

A JUVENTUDE EM CONFLITO COM A LEI E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO NO RIO GRANDE DO NORTE/RN

Viviane Rodrigues Ferreira
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
Natal, Rio Grande do Norte

Edinah Cristina Araújo de Carvalho
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
Natal, Rio Grande do Norte

RESUMO: O debate a respeito da juventude em contextos de violência está em pauta, principalmente diante da conjuntura política no Brasil, na qual a proposta de redução da maioridade penal é defendida por setores expressivos no Congresso Nacional. Assim, este trabalho busca avaliar a efetividade da política pública de atendimento socioeducativo para jovens em cumprimento de medidas socioeducativas no Rio Grande do Norte, com o objetivo de identificar se essa política está atingindo o objetivo de responsabilização diferenciada do jovem-adolescente que praticou ação conflitante com a lei, bem como contribuir com o debate a respeito da viabilidade da redução da maioridade penal.
PALAVRAS-CHAVE: Juventudes. Sistema Socioeducativo. Avaliação de Políticas Públicas.

ABSTRACT: The debate about youth in contexts of violence is on the agenda, especially in the face of the political situation in Brazil, in which the proposal to reduce the majority of the criminal age is defended by expressive sectors in the National Congress. Thus, this work seeks to evaluate the effectiveness of public policy of educational care for young people in compliance with educational measures in Rio Grande do Norte, with the objective of identifying whether this policy is achieving the goal of Differentiated accountability of the young-adolescent who practiced conflicting action with the law, as well as contributing to the debate about the viability of the reduction of the criminal majority.
KEYWORDS: Youth. Social and Educational System. Assessment of Public Policies.

1 | INTRODUÇÃO

Nos últimos anos no Brasil, o tema da juventude tem sido discutido em diferentes vertentes e espaços, diante da diversidade de contextos nos quais os jovens estão inseridos. Entretanto, uma das questões em evidência, que tem chamado a atenção de pesquisadores, da mídia e da sociedade como um todo, dividindo as opiniões e propostas de enfrentamento, tem sido a juventude em contextos de violência, especificamente, os adolescentes jovens em conflito com a lei – pessoas entre 15 e 17

anos que cometeram atos infracionais e que podem permanecer em cumprimento de medidas socioeducativas até os 21 anos de idade.

Buscando aprofundar esse debate, o trabalho aqui apresentado é parte integrante da dissertação defendida no Programa de Mestrado em Ciências Sociais da UFRN, em abril de 2016, e para alcançar seus objetivos, o processo metodológico constituiu-se em uma abordagem quanti-qualitativa, por meio da coleta de dados estatísticos das principais instituições públicas envolvidas no atendimento ao jovem em cumprimento de medida socioeducativa, estudo do referencial teórico e análise das informações obtidas, por meio de grupo focal com os jovens, de entrevistas com os profissionais e gestores que participam do sistema de atendimento socioeducativo no Rio Grande do Norte (RN).

Pretende-se com isso realizar uma avaliação da efetividade do sistema socioeducativo no RN, considerando que essa efetividade, se fosse comprovada, contribuiria para a redução dos índices de violência praticada por esses jovens. Para isso, foi utilizado o referencial teórico que fundamenta os aspectos que caracterizam as juventudes contemporâneas, bem como o debate sobre as políticas públicas e seus processos de avaliação.

Dessa forma, este trabalho apresenta questões relevantes do debate a respeito da juventude brasileira, especificamente aquela que está em conflito com a lei, e as estratégias de enfrentamento à violência, implementadas pelo Estado, por meio das políticas públicas. Além disso, apresenta os principais aspectos que fundamentam o debate sobre o tema da juventude, considerada como uma construção histórica, abordando de forma mais específica os jovens em conflito com a lei no Brasil contemporâneo, bem como o processo de avaliação da efetividade da política pública de atendimento a adolescentes jovens no estado do Rio Grande do Norte.

Considerando os dados obtidos na pesquisa, observou-se que, apesar da legislação e das políticas públicas implementadas no Brasil, e em seus estados, a situação atual do sistema socioeducativo requer maiores esforços dos poderes públicos, no que se refere ao cumprimento das normas, na garantia dos direitos e da proteção integral aos adolescentes jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.

2 | JUVENTUDE EM CONFLITO COM A LEI E O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO EM NATAL

A definição do conceito de juventude atualmente passa por um processo de ressignificação, diante da diversidade de realidades e contextos nos quais os jovens estão inseridos. Permeadas por mitos e equívocos, em algumas definições identifica-se a disseminação de caracterizações a respeito do que é ser jovem e a juventude na contemporaneidade, que desconsideram fatores importantes e podem contribuir para a perpetuação de estigmas sobre este segmento social.

Para construirmos uma concepção mais adequada, devemos considerar que a construção de conceitos e determinações é parte integrante de um jogo de disputas e de estruturação de sistemas simbólicos estruturantes que constroem a realidade, a ideia de identidade e a representação das coisas, em um processo socialmente realizado (BOURDIEU, 1989), desnaturalizando categorias socialmente construídas.

Desse modo, não podemos nos deter ao conceito de jovem considerando apenas o fator biológico e seus limites etários, que definem o ser jovem como aquele que encontra-se na fase entre 15 e 24 anos (segundo a Organização Internacional da Juventude), ou até 29 anos, como é delimitado no Brasil pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ). Nesse processo de determinação do jovem em faixas etárias, também não existe consenso, à medida que a idade limite é variável de acordo com questões culturais e interesses político-econômicos dos diversos países.

Entretanto, devem ser considerados outros fatores, como é abordado por diferentes pesquisadores sobre a temática, e podemos identificar na obra da autora Regina Novaes (2004), ao afirmar que "São arbitrários culturais e regras socialmente construídas que determinam em que momento e por meio de quais rituais de passagem se muda de uma fase da vida para outra" (p.10). Considera-se assim, a historicidade da construção dessa categoria, que não deve ser apreendida apenas por seus aspectos biológicos, para não incorrermos nos riscos de uma representação que naturaliza aspectos sociais, culturais e subjetivos que constituem essa categoria.

Refletir a questão sob este prisma é considerar que os mitos e as construções simbólicas apresentam leituras da realidade situadas no tempo, transformadas historicamente de acordo com interesses e forças hegemônicas distintas, que contribuem para a produção da ideologia e definem quem tem o "discurso competente" para dizer a "verdade", no qual são produzidas as figuras sociais, assim como os estigmas. A naturalização dessas concepções é uma das principais formas de reprodução e manutenção da ideologia, tendo em vista que

> Um dos traços fundamentais da ideologia consiste, justamente, em tomar as ideias como independentes da realidade histórica e social, de modo a fazer com que tais ideias expliquem aquela realidade, quando na verdade é essa realidade que torna compreensíveis as ideias elaboradas (CHAUÍ, 2004, p.5).

Com base nessa compreensão da produção e reprodução das ideias e a realidade que elas buscam explicar, que situamos o debate a respeito do jovem-adolescente em conflito com a lei, tendo em vista que mesmo após 25 anos da publicação e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/Lei 8.069/90), os discursos reproduzidos pela mídia e por parte considerável da sociedade, a respeito desse segmento, ainda apresentam uma visão estigmatizante, principalmente pela denominação ainda bastante utilizada, diante da referência ao "menor infrator", para classificar o adolescente que comete ato conflitante com a lei.

Essa forma de classificação é histórica e reflete um contexto no qual, até o século

XX, não havia um sistema que garantisse a prevenção e a proteção às crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade no Brasil. O Estado atuava somente a partir do momento em que as situações de risco se concretizavam, tendo como horizonte a correção e punição daqueles que não "conseguiam" se comportar de acordo com as normas vigentes.

> Nessa visão distorcida do mundo, o marginalizado social é percebido como se fosse alguém com as mesmas capacidades e disposições de comportamento do indivíduo da classe média. Por conta disso, o miserável e sua miséria são sempre percebidos como contingentes e fortuitos, um mero acaso do destino, sendo a sua situação de absoluta privação facilmente reversível (SOUZA, 2009, p.17).

Com essa afirmação, Souza (2009) constata os diferentes processos de socialização permeados pelas distintas "culturas de classe" – e diferentes formas de transferir "valores imateriais" na reprodução das classes –, que constroem os sujeitos, mas são apreendidos pelo senso comum e reproduzidos como "mero acaso do destino", nos quais as classes privadas do acesso a bens e serviços assim estão por acidente, confundindo causa e efeito, pois tornam invisíveis "todos os fatores e precondições sociais, emocionais, morais e culturais que constituem a renda diferencial" (p.18) e assim, reproduzem as desigualdades sociais.

No movimento de superação do paradigma da *situação irregular*, buscando também superar essa compreensão das desigualdades sociais e das vulnerabilidades que essa desigualdade produz, observam-se processos de lutas e disputas pela defesa dos direitos e proteção da infância e adolescência. Estes processos representaram momentos históricos de superação e transformação na concepção do papel do Estado e suas políticas públicas.

Dentre os principais momentos de ruptura política e legal, a nível nacional, tem-se a sanção da Constituição Federal de 1988 (CF/88) – após o processo de luta pela redemocratização do Brasil, com a derrubada do Regime Ditatorial na década de 1980 – que foi constituída com base nas recomendações internacionais e inaugurou o estado de direito para os adolescentes.

Assim, baseado nas orientações das Convenções das Nações Unidas e diretrizes internacionais (como as Diretrizes de Riad), bem como imbuído da atmosfera de luta e redemocratização que caracterizaram a década de 1980 no Brasil, com incentivo dos movimentos internacionais, em 1990 foi sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por meio da Lei 8.069. O ECA está norteado pela Doutrina da Proteção Integral, tendo como destinatários todas as crianças e adolescentes – sem distinção de classe, condição social, etnia, gênero, território.

O ECA inclui, dessa forma, na doutrina da proteção integral tanto o adolescente que sofre (ou pode sofrer) algum tipo de violação de seus direitos, quanto o adolescente que pode ser autor de conduta que viole o direito de outra pessoa. Porém, tem sido desafiador diante dos processos políticos que vivenciamos atualmente no Brasil,

principalmente devido ao entendimento de parte considerável da atual formação do Congresso Nacional, que representa a visão de segmentos expressivos da sociedade, que aponta como solução para os altos índices de violência, a redução da maioridade penal, por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº171/1993 - aprovada na Câmara dos Deputados em 2015, de forma bastante controversa pelo seu processo de votação.

Entretanto, na contramão dessa proposta, identifica-se que a garantia de direitos é a fundamentação de toda ação planejada para atender as demandas dos adolescentes e jovens no Brasil desde a Constituição Federal de 1988, bem como em todas as políticas construídas desde então. Do mesmo modo, foram elaboradas as resoluções e leis direcionadas aos adolescentes e jovens em conflito com a lei, pois compreende-se que estes também são detentores do direito à proteção integral, que deve ser garantida pela família, pela sociedade e pelo Estado.

De acordo com o Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas – 2012 (BRASIL, 2013), o número de adolescentes e jovens que estão no sistema socioeducativo atualmente é relativamente pequeno diante do contingente populacional que se encontra na faixa entre 12 e 21 anos de idade. Como podemos observar nos números apresentados pelo Censo Demográfico 2013 do IBGE,

> Segundo informações do Censo Demográfico, a população total do Brasil é de 190.755.799 pessoas, divididas em 5.564 municípios, com a população adolescente (12 a 21 anos) somando 21.265.930 milhões. Quando comparado ao número total de adolescentes no Brasil, a porcentagem de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas de restrição e privação de liberdade é de apenas 0,10%; e de apenas 0,41% em medidas socioeducativas de prestação de serviços à comunidade (PSC) e liberdade assistida (LA). Isso significa uma porcentagem pequena, do ponto de vista quantitativo, e que deve ser alvo das políticas públicas, atuando em busca de soluções para assegurar que direitos estabelecidos em lei repercutam diretamente na materialização de políticas públicas sociais que incluam o adolescente em atendimento socioeducativo (BRASIL, 2013, pp.11-12).

Porém, estes 0,10% em meio fechado e 0,41% em meio aberto representam um total de 108.552 adolescentes/jovens em cumprimento de medidas socioeducativas – estando 20.532 em cumprimento de medida de restrição ou privação de liberdade (internação, internação provisória e semiliberdade) e 88.022 em cumprimento de medidas em meio aberto (Liberdade Assistida ou Prestação de Serviços à Comunidade).

Isso significa dizer que são aproximadamente 110 mil adolescentes e jovens no Brasil em atendimento no Sistema Socioeducativo, demandando políticas públicas articuladas e efetivas para que possam superar a condição de terem cometido atos em conflito com as normas sociais vigentes e, assim, terem a possibilidade de alcançar sua emancipação.

Nesse processo de atendimento das demandas sociais, especificamente no enfrentamento às questões apresentadas pelos adolescentes e jovens brasileiros, a principal estratégia governamental atualmente é a implementação de políticas públicas,

compreendidas como a ação que envolve “mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas” (RUA, *Mimeo*). Ou seja, surgem para responder a uma demanda que foi posta para o Estado, inserida na agenda política, e causa tensões na relação entre população e governo.

De acordo com Helena Abramo (BRASIL, 2014) a definição de políticas públicas requer que se considerem diversos fatores nessa disputa relacional.

> As políticas públicas se situam no campo das disputas entre os atores, tanto por orientações quanto por recursos destinados à sua implementação. Nesta perspectiva, segundo ABAD (2003) e PNUD (2010), as políticas públicas são definidas com base em diferentes fatores: 1) o que um governo decide fazer – ou não – diante de uma situação; 2) a capacidade de pressão de grupos que levam suas necessidades e demandas ao espaço público; 3) os recursos disponíveis; 4) presença e força política de outros grupos que disputam os mesmos recursos; 5) contexto global. (BRASIL, 2014, p.49).

Entende-se com isso, que a implementação da política pública social de atendimento a adolescentes, a quem se atribua a prática de ação conflitante com a lei, também é resultado desse processo de disputas e pressões de diferentes grupos e interesses, que provocam alterações na agenda pública e provoca o movimento governamental ao decidir agir, em resposta às demandas postas. Essa resposta deve provocar alguma transformação na situação para a qual foi planejada e desenvolvida, mas para que essa mudança seja percebida, deve-se realizar um dos processos que constituem as políticas públicas, a avaliação.

Dentre as abordagens identificadas no estudo das políticas públicas, a área (ou subárea) da Avaliação de Políticas Públicas representa atualmente um amplo e diversificado campo, que expande ainda mais os estudos sobre políticas públicas.

A avaliação possibilita apreender o alcance da política pública na transformação de uma realidade que gerou sua demanda. Ela permite um retorno ao implementador e à sociedade para a qual foi pensada, apresentando o seu momento atual, se já produz resultados objetivos e subjetivos, bem como se deve tomar novas direções.

Para Arretche (1998), a avaliação de uma política pública diz respeito a um *julgamento*, uma *atribuição de valor* (classificação, no sentido de Bourdieu) ou medida de aprovação ou desaprovação que envolve uma *concepção de justiça*, que requer o uso adequado de instrumentos de análise e avaliação, não podendo ser apenas instrumental, técnica ou neutra, à medida que deve considerar um conjunto de princípios. Significa que a avaliação se constitui da análise e elucidação do critério que a fundamenta, ou seja, a análise da política corresponde a um momento da avaliação.

> Ainda que a análise de uma dada política pública possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, somente a avaliação desta política poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa ***x*** e um resultado ***y***. (ARRETCHE, 1998, p.2).

Ou seja, a avaliação de políticas públicas oferece a possibilidade de uma relação de causalidade entre a realidade anterior, a política implementada e a realidade posterior, além de permitir ao implementador fundamentar decisões políticas posteriores, quanto à sua manutenção, reformulação, adequação a novas variantes, ou extinção.

O método escolhido para a avaliação dependerá do tipo de política e seus objetivos, e não da escolha individual do pesquisador (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986), pois os objetivos dessa política apresentarão dois aspectos: um "tangível e mensurável" e outro "subjetivo", que produzirá efeitos nos comportamentos e ideias.

Desse modo, tendo como objetivo principal avaliar a efetividade da política pública de atendimento socioeducativo, realizamos uma pesquisa social, por meio da qual identificou-se que, para a construção dos parâmetros de atendimento ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas, diversas entidades e organizações sociais (como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) contribuíram com essa construção e elaboraram uma análise a respeito da situação desses adolescentes.

Por meio da construção desse diagnóstico, constatou-se que dos mais de 13 mil adolescentes nas unidades de internação, a maioria deles era de classes populares (de famílias com renda mensal de até dois salários mínimos), do sexo masculino (90%), da cor negra (mais de 60% eram pardos ou pretos) e com idades entre 15 e 17 anos (mais de 70%).

Diante desse quadro, devemos considerar que a desigualdade social existente no Brasil favorece as situações de vulnerabilidade vivenciadas por esses segmentos da sociedade, principalmente se aproximarmos o olhar e observamos que a maioria dos adolescentes e jovens envolvidos com a autoria de infrações e autuados pelas instituições de segurança pública, está nas classes menos favorecidas, bem como é representada pela população afrodescendente, que historicamente sofreu e ainda sofre as consequências de um país que até pouco mais de 100 anos ainda vivia em regime escravocrata.

> Quando é feito o recorte racial as disparidades tornam-se mais profundas, verificando-se que não há igualdade de acesso aos direitos fundamentais. A população negra em geral, e suas crianças e adolescentes em particular, apresentam um quadro socioeconômico e educacional mais desfavorável que a população branca. Do total de pessoas que vivem em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo somente 20,5% (vinte e meio por cento) representam os brancos, contra 44,1% (quarenta e quatro vírgula um por cento) dos negros (IPEA, 2005). Há maior pobreza nas famílias dos adolescentes não brancos do que nas famílias em que vivem adolescentes brancos, ou seja, cerca de 20% (vinte por cento) dos adolescentes brancos vivem em famílias cujo rendimento mensal é de até dois salários mínimos, enquanto que a proporção correspondente de adolescentes não brancos é de 39,8% (trinta e nove vírgula oito por cento) (BRASIL, 2006, p.17).

Assim, para se pensar essa política de atendimento aos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, os direitos estabelecidos na legislação vigente (CF e ECA) devem refletir na formulação de políticas públicas, pois exigem o

reconhecimento dessas desigualdades, além de adequação às normas que demandam recursos (financeiros, materiais e humanos), construção de novas e adaptação das estruturas físicas existentes, capacitação das equipes técnicas de atendimento, bem como a construção de uma nova cultura política no atendimento, na relação entre o adolescente autor de ato infracional, a família, a comunidade e o Estado.

No momento em que o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) foi instituído, em 2006, existiam no Brasil 190 unidades de internação (para as medidas de internação e semiliberdade), com déficits acima de 1.400 vagas para a medida de internação. Isso representava a necessidade de mudanças, não só em relação ao aumento do número de vagas no meio fechado, mas a necessidade de novas estratégias de fortalecimento do meio aberto (com prioridade de aplicação de medidas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade), para que as internações fossem adotadas em situações excepcionais e não mais como a regra da socioeducação.

Além disso, outro fator relevante nesse processo de enfrentamento às desigualdades sociais diz respeito aos contextos de violência que afetam o cotidiano dos jovens no Brasil, tendo em vista que "[...] a mortalidade juvenil também é aspecto a ser considerado, [pois] a proporção de mortes por homicídios na população jovem é muito superior à da população não jovem" (BRASIL, 2006, p.18).

Diante desse panorama nacional, devemos situar o debate, e toda essa evolução normativa, no estado do Rio Grande do Norte, apontando de que forma essas transformações no contexto legislativo nacional interferiram e ainda produzem seus efeitos na conjuntura local.

Segundo dados da Fundação Estadual da Criança e do Adolescente (FUNDAC, 2014), o Sistema Socioeducativo no Rio Grande do Norte foi implantado em 1979, ainda sob as diretrizes do Código de Menores. Porém, após a Constituição de 1988 e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990), o atendimento socioeducativo no estado deveria se adequar ao formato estabelecido pelas novas leis, permanecendo sob a responsabilidade da FUNDAC, autarquia estadual que tem o dever de atuar como ente público no território do RN.

Fundada sob o nome de Fundação do Bem Estar Social do Rio Grande do Norte, em 1973, a FUNDAC passou a ser denominada Fundação do Bem Estar do Menor em 1980, por meio de Decreto, para apenas em 1994 receber a denominação e atribuição atuais de Fundação Estadual da Criança e do Adolescente (FUNDAC/RN).

Inicialmente a FUNDAC era responsável pelo atendimento a todos os adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, tanto nas modalidades de privação de liberdade quanto nas medidas em meio aberto. Porém, todas as modificações na denominação também exigiram mudanças na execução do atendimento ao socioeducando, pois a FUNDAC passou a atender apenas aos adolescentes e jovens privados ou com restrição de liberdade, além de subsidiar os municípios, por meio de ação complementar na defesa dos direitos de crianças e

adolescentes em situação de risco pessoal ou social.

Sendo assim, atualmente o Sistema Socioeducativo Estadual mantém apenas as unidades de internação provisória, semiliberdade e internação, para adolescentes do sexo masculino e feminino, em estruturas diferenciadas – nos Centros Educacionais (CEDUC's).

De acordo com o "Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa – 2012" (2013), publicado pela Coordenação Geral do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, que compõe a Secretaria de Direitos Humanos, em 2012 o Sistema Socioeducativo do RN diminuiu a taxa de atendimento a adolescentes e jovens em regime fechado (com idades entre 12 e 21 anos), em privação de liberdade, de 152 em 2008 para 70 em 2012 – na proporção de 0,1 socioeducandos em regime fechado para cada 1000 adolescentes no Estado.

Todavia, essa diminuição nos números das modalidades de medidas socioeducativas em meio fechado não representam a redução real da autoria de atos graves, ou reincidências pelos adolescentes, tendo em vista que os números de internação reduziram, devido à crise na qual o Sistema Socioeducativo Estadual se encontrava, diante da inadequação das unidades de atendimento, da ausência de capacitação de pessoal, da redução do número de servidores, dentre outros fatores.

A estrutura mantida pela autarquia corresponde a 08 unidades de atendimento a socioeducandos privados ou com restrição de liberdade, sendo 01 destinada às adolescentes e jovens do sexo feminino (Centro Educacional – CEDUC Padre João Maria, em Natal), 02 unidades mistas e 05 para adolescentes e jovens do sexo masculino, distribuídas pelo estado do RN, nas cidades de Natal (CEDUC Nazaré), Parnamirim (CEDUC Pitimbu), Caicó (CEDUC Caicó) e Mossoró (CEDUC Santa Delmira), além dos Centros Integrados de Atendimento (CIAD) situados em Natal e Mossoró.

Quanto à capacidade de atendimento dessas unidades, de acordo com a Fundação, a Unidade de Pronto Atendimento, que funciona no complexo do CIAD, tem capacidade para 15 adolescentes; o CIAD tem capacidade para 30 adolescentes; o CEDUC Nazaré comporta até 20 adolescentes; o CEDUC Padre João Maria atende até 10 adolescentes concomitantemente; e o CEDUC Pitimbú tinha capacidade para 72 adolescentes.

Essas estruturas, destinadas à internação dos socioeducandos, passaram anos com a sobrecarga de internos, devido ao fato de o principal CEDUC do RN ter sido interditado para uma reforma – o CEDUC Pitimbu – que foi interditado em 2012, por não apresentar condições mínimas de adequação às normas vigentes, não atender minimamente os direitos de acolhimento digno ao socioeducando, pois estava oferecendo: dormitórios insalubres, alimentação fora do prazo de validade, bem como, por falta de recursos humanos, não realizava mais as atividades pedagógicas, essenciais para a efetividade do processo socioeducativo.

Diante desse quadro, a prioridade da aplicação das medidas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade) passou a ser efetivada, principalmente na capital do estado, Natal – como pode ser constatado nos Relatórios de Gestão do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto da Cidade do Natal (2013/2014). Porém, esse processo não se deu pelo reconhecimento da melhor efetividade dessas medidas, como preconiza a lei do SINASE, mas sim, pelo reconhecimento da impossibilidade do poder público estadual ter as condições mínimas de atender as demandas impostas pelo poder judiciário.

3 I CONCLUSÃO

A avaliação da efetividade de uma política pública requer que se busque a relação de causalidade, considerando os resultados obtidos e o contexto existente anterior à sua implementação. Todavia, entende-se que as políticas públicas também podem ser efetivas sem apresentar produtos maiores ou menores em relação aos que estavam sendo realizados anteriormente, apenas reproduzindo serviços, projetos, programas ou ações, mantendo o que já existia, atendendo essencialmente demandas reprimidas – o que, de certa forma, causará alguma mudança no quadro inicial, porém bastante previsível.

Assim, em referência ao quadro encontrado no estado do Rio Grande do Norte, observa-se que existe uma série de falhas e inadequações na implementação do atendimento socioeducativo, o qual tem produzido índices desfavoráveis, no que diz respeito à responsabilização diferenciada e a integração social de adolescentes e jovens que praticaram ações conflitantes com a lei vigente.

Entretanto, essa conjuntura possibilita-nos compreender que não existe a real viabilidade e necessidade de mudança da lei – como, por exemplo, a redução da maioridade penal. Existe, na verdade, a imprescindibilidade de se fazer cumprir a lei vigente (lei nº 12.594/2012), para que realmente seja possível avaliar os resultados de um processo socioeducativo, diferenciado, para adolescentes e jovens, em instituições bem estruturadas, com equipes multidisciplinares e recursos materiais suficientes para o atendimento ao socioeducando.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Thomaz. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil SA, 1989.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais:** Uma Questão em Debate. São Paulo, Cortez, 1998.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **Estação Juventude: conceitos fundamentais** – ponto de partida para uma reflexão sobre políticas públicas de juventude/ Organizado por Helena Abramo – Brasília: SNJ, 2014. 128p.

_____. Presidência da República. Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SDH). **Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Conflito com a Lei – 2012.** Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília, 2013.

_____. Senado Federal. **Estatuto da Criança e do Adolescente:** Lei nº 8.069, 13 de junho de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm. Acesso em: 10 de dezembro de 2012.

_____. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo** (**SINASE)**. Lei nº 12.594, de 18 de Janeiro de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm . Acesso em: 10 de dezembro de 2012.

_____. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo** (**SINASE).** Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006.

CHAUÍ, Marilena. **O que é Ideologia.** Revisor José E. Andrade. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004, 125p.

FIGUEIREDO, Marcus e FIGUEIREDO, Argelina C. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas**: Um Quadro de Referência Teórica. Revista Fundação João Pinheiro: Minas Gerais. p.108-129, 1986.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Texto Consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de fevereiro de 2010. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_04.02.2010/CON1988.pdf. Acesso em: 20 jul. 2014.

FUNDAC. **Fundação Estadual da Criança e do Adolescente** Apresentação**.** Disponível em: <http://www.fundac.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=20536&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=A+Funda%E7%E3o> Acesso em: 01 de dezembro de 2014, às 21h14.

NATAL. **Dossiê sobre o caos no Sistema Socioeducativo do Rio Grande do Norte**. CEDECA Renascer. Maio/2013. Disponível em: <http://www.cedecacasarenascer.org/uploads_arquivos/artigos/2805160350000000-DOSSIE%20SOBRE%20O%20CAOS%20NO%20SISTEMA%20SOCIOEDUCATIVO%20DO%20RIO%20GRANDE%20DO%20NORTE.pdf> Acesso em: 28 de agosto de 2014, às 18h.

_____. **Relatório de Gestão do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto da Cidade do Natal 2013.** Mimeo.

_____. **Relatório de Gestão do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto da Cidade do Natal 2014.** Mimeo.

NOVAES, Regina. **Juventude e Sociedade:** Trabalho, Educação, Cultura e Participação. (Organizadores) Regina Novaes e Paulo Vannuchi. – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p.7-17.

ONU. **Diretrizes de Riad.** Diretrizes das Nações Unidas para prevenção da delinquência juvenil – Organização das Nações Unidas (ONU), 1989. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex45.htm> Acesso em: 20 de novembro de 2014, às 16h25.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de Políticas Públicas**. Mimeo.

SOUZA, Jessé. **Ralé Brasileira:** quem é e como vive. Colaboradores André Grilo [et al.] – Belo Horizonte: Ed.UFMG, 2009.

CAPÍTULO 5

A JUVENTUDE NEGRA COMO PAUTA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: AS DIRETRIZES DO PLANO JUVENTUDE VIVA NO COMBATE AO RACISMO E À VIOLÊNCIA JUVENIL

Lorena Galvão Gaioso
Estudante de Graduação. Universidade Federal do Maranhão. Email: lorenaggaioso@gmail.com

RESUMO: Este artigo apresenta as iniciativas mais recentes no campo das políticas públicas voltadas à juventude negra no Brasil através do Plano Juventude Viva, instituído nacionalmente em 2013 no Governo de Dilma Rousseff. Inicialmente faz uma revisão bibliográfica sobre o racismo, fruto da herança histórica do país interrelacionando com a violência juvenil. Apresenta os princípios, dados, características e diretrizes do Plano Juventude Viva estruturados a partir de quatro eixos e sua proposta de implementação nos municípios. Por fim discorre sobre as novas perspectivas desta política pública frente aos novos desafios impostos pelo atual governo.
PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas; Plano Juventude Viva; Juventude Negra.

ABSTRACT: This article presents the most recent initiatives in the field of public policies aimed at black youth in Brazil through the Juventude Viva Plan, instituted nationally in 2013 in the Government of Dilma Rousseff. Initially, it reviews literature on racism, the result of the country's historical heritage, interrelating with youth violence. It presents the principles, numbers, characteristics and guidelines of the Juventude Viva Plan structured from four axes and its proposal of implementation in the municipalities. Finally discusses the new perspectives of this public policy in face of the new challenges imposed by the current government.
KEYWORDS: Public Policies; Juventude Viva Plan; Youth Black.

1 I INTRODUÇÃO

A criação do Estatuto da Juventude, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela presidente à época Dilma Rousseff em 05 de agosto de 2013, consolidou a juventude como "sujeito de direitos", pautando demandas específicas, considerando toda a gama de diversidade, multiplicidade e complexidades que compões as questões juvenis.

O presente artigo tem como propósito apresentar um quadro panorâmico sobre as iniciativas mais recentes no campo das políticas públicas para a juventude negra no Brasil, tendo como objeto de estudo o Plano Juventude Viva, buscando fazer uma intersecção entre o desenvolvimento das políticas públicas juvenis no Brasil, suas diretrizes e o combate ao racismo e violência juvenil.

Compreendendo que o racismo é uma herança histórica ainda perpetuada na sociedade atual, Chaves afirma (2013, p 3):

> Como sociedade colonizada, os papéis foram atribuídos de maneira diferente para determinados grupos, as relações de poder na colônia estabeleceram critérios e normas em favor dos colonizadores na exploração da maioria negra. O racismo, como um desses mecanismos repressivos presentes na dinâmica colonial, ainda hoje sustenta a manutenção dos estereótipos sobre a população negra, gerenciando seus destinos.

Já o fenômeno da violência que tanto assola a juventude se torna cenário de discussão no país e entre os próprios jovens:

> "A discussão sobre a vida segura dos/das jovens e a valorização da diversidade encontraram muitas interfaces, posto que, no Brasil, é impossível falar sobre o primeiro tema, sem considerar que são justamente os grupos de jovens mais vulneráveis à violência e à violação do direito fundamental à vida que reivindicam a necessidade de reconhecimento de suas especificidades". (DIOGENES, G; SÁ, L 2011)

A política pública de juventude, nesse contexto, é operada tendo como foco o diálogo e a comunicação como antídotos da violência.

2 I PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DO PLANO JUVENTUDE VIVA

O Plano Juventude Viva é fruto dos anseios da juventude que, através de um processo participativo, definiu o enfrentamento à violência contra a juventude negra como prioridade mais votada pelos jovens na 1ª Conferência Nacional de Juventude (2008) e reforçada nas resoluções da 2ª CONJUVE (2011). Esses importantes marcos históricos foram impulsionadores de um amplo processo de mobilização com diversos atores e organizações da sociedade civil em busca de uma resposta para o problema da crescente violência contra a juventude negra.

Desta forma, o Plano Juventude Viva é direcionado à juventude, com especial atenção aos jovens negros de 15 a 29 anos, do sexo masculino, em sua maioria com baixa escolaridade, que vivem nas periferias dos centros urbanos e estão em situação de maior vulnerabilidade. Para uma melhor formatação e metodologia, a implementação do Plano se dividiu em 04 eixos estruturantes, os quais foram subdivididos a seguir para uma melhor compreensão do Plano.

2.1 Desconstrução da cultura da violência

Inicialmente se faz necessário ter a concepção de que a violência pode ser física ou simbólica. Enquanto a primeira tem a peculiaridade de deixar marcas visíveis, identificáveis na pessoa agredida, gerando dor, morte e sofrimento, a segunda pode ser compreendida como instrumentos que se prestam à dominação de uns grupos

sociais sobre outros, deixando outros tipos de marcas.

Segundo Bourdieau a violência simbólica trata-se de um mecanismo utilizado de forma sutil por classes dominantes a fim de legitimar certas crenças, comportamentos ou tradições. Os dominados (que acabam por reproduzir essas estruturas de forma inconsciente) legitimam essa imposição por pensá-las inevitáveis, ou, até mesmo, naturais. (TIRADENTES, 2015)

No Brasil, a população negra está exposta à violência simbólica em todas as fases da vida e nos mais variáveis contextos, não devendo ser tratada no entanto como menos gravosa ou impactante que a violência física, pois seus resultados podem ser equivalentes ou tão mais desastrosos na população que é atingida. Diante desta premissa o eixo do Plano tem como objetivo e estratégias de implementação:

> Identificação de ações violência contra a juventude negra que foram historicamente naturalizados, identificando seus padrões e oferecendo novos repertórios aos agentes que a realizam;
>
> Sensibilização da opinião pública sobre a banalização da violência e a necessidade de valorização da vida da juventude e da garantia de seus direitos; e
>
> Demonstração de que a violência não pode, em momento algum, ser utilizada como forma legítima de resolução de conflitos. (BRASIL, 2014)

Importante pontuar as direções em que o Plano se baseia, sendo inicialmente a identificação de ações de violência, desta forma tentando levantar um padrão para que seja posteriormente possível sua desconstrução pelos agentes, ao mesmo tempo que considera necessário sensibilizar o público sobre a banalização da violência e o senso comum de criminalizar jovens, negros e de periferia, assim como buscar a valorização da vida da juventude e efetivação de direitos e por fim a desassociação da violência como forma de resolução de conflitos, ainda em voga no Brasil, tendo em vista que para muitos se torna a única solução ante à ausência do Estado.

2.2 Inclusão, oportunidade e garantia de direitos

Diversos estudos apontam que, nas situações em que se encontram superadas as distâncias de escolaridade e de qualificação, a discriminação racial ainda se constitui como o principal determinante da exclusão do mercado de trabalho, a plicado também a cargos de maior prestígio social e qualificação.

No caso da população negra, a inserção no mercado de trabalho está marcada pela precarização, informalidade, baseado em ocupações de baixa qualificação e consequentemente baixos salários Importante salientar que esses mecanismos de discriminação racial direta ou indiretamente tenderam a manter a população mais pobre e predominantemente negra, afastada dos serviços públicos.

O Estatuto da Igualdade Racial (2010) denomina que a discriminação racial:

> "(...) é considerado toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada" .

Desta forma observa-se que o combate à discriminação visa estabelecer condições de igualdade entre brancos e negros nas mais diversas áreas da sociedade. As dificuldades econômicas reforçam as dificuldades educacionais, que interferem ao impedir ou dificultar a alteração da realidade econômica e social dos negros ou daqueles em situação de grande vulnerabilidade social. É o que confirma Beghin (2005, p.195):

> De um lado, naturaliza-se a participação diferenciada de brancos e negros nos vários espaços da vida social, reforçando a estigmatização sofrida pelos negros, inibindo o desenvolvimento de suas potencialidades individuais e impedindo o usufruto da cidadania por parte dessa parcela de brasileiros à qual é negada a igualdade de oportunidades que o país deve oferecer a todos. De outro lado, o processo de exclusão vivido pela população negra compromete a evolução democrática do país e a construção de uma sociedade mais coesa e justa.

Importante salientar que a implementação de políticas voltadas para inclusão da população negra (e jovem) no mercado de trabalho estão em consonância com o estabelecido no Estatuto da Igualdade Racial em seus artigos 38 e 39, em que responsabilizam o poder público a promover ações que assegurem a igualdade de oportunidades e a promoção da igualdade nas contratações.

Os objetivos do Plano neste eixo consistem em *"Criar oportunidades de inclusão social e autonomia para os jovens vulneráveis, buscando efetivar os direitos garantidos constitucionalmente e historicamente negados"*. O Governo Federal estimula que programas como o Projovem, Prouni e Pronatec sejam utilizados como instrumentos, pois são focados na juventude e criam oportunidades e transformação social através da educação e formação profissional, construindo assim um acesso igualitário capaz de minimizar as diferenças sociais atualmente existentes.

2.3 Transformação de territórios

Este eixo é considerado estratégico pois o município é a esfera governamental mais próxima dos cidadãos e a gestão de ações e políticas públicas que podem incidir direta e indiretamente com o fenômeno da violência. Os dados do Mapa da Violência (2016) apenas corroboram com o estudo em analise ao demonstrar que a seletividade nas mortes violentas que ocorrem no país ainda são graves e compõem essa triste realidade brasileira:

> Característica marcante dos HAF é a elevada masculinidade de suas vítimas: 94,4% das vítimas, em 2014, foram homens; além de ceifar a vida, de forma preferencial, da juventude: em 2014, os jovens de 15 a 29 anos representavam, aproximadamente, 26% da população do país, mas essa faixa é responsável por 60% das vítimas dos HAF acontecidos nesse ano. (WAISELFISZ, 2016)

Conforme os dados acima, a ocorrência maior de Homicídios por Arma de Fogo (HAF) em jovens do sexo masculino

> Ainda mais perversa e preocupante é a seletividade racial dos HAF, além de sua tendência crescente. Entre 2003 e 2014, as taxas de HAF de brancos caem 27,1%, de 14,5, em 2003, para 10,6, em 2014; enquanto a taxa de homicídios de negros aumenta 9,9%: de 24,9 para 27,4. Com esse diferencial, a vitimização negra do país, que em 2003 era de 71,7%, em poucos anos mais que duplica: em 2014, já é de 158,9%, ou seja, morrem 2,6 vezes mais negros que brancos vitimados por arma de fogo. (WAISELFISZ, 2016)

Para tentar justificar tais dados alarmantes o autor da pesquisa busca elencar quais fatores além da nossa herança colonialista e escravocrata contribuem para tal disparidade. Segundo o mesmo, a privatização da segurança pública pelas camadas mais abastadas da sociedade em contraponto com a maioria pobre (e negra) que tem que se contentar com a segurança pública mínima oferecida pelo Estado. Junto a isso os recursos públicos de proteção são canalizados, preferentemente, para as áreas mais abastadas, com predominância de população branca, que ostentam os benefícios de dupla segurança, pública e privada; enquanto as áreas periféricas, de composição majoritariamente negra, não são atendidas por nenhuma das duas. (WAISELFISZ, 2016)

O Guia de Implementação do Plano Juventude Viva afirma que ocorre uma sobreposição entre os locais de moradia da vítima e os locais de morte, permitindo classifica-las como áreas residenciais com alta vulnerabilidade à violência. O Plano ressalta que não é correto afirmar que distritos pobres são necessariamente violentos, mas que a violência dos homicídios ocorre preferencialmente em territórios com essa característica.

Constitui-se objetivos do Plano neste eixo *"A transformação dos territórios e a ampliação da presença do poder público nos bairros mais afetados pela violência com a oferta de serviços públicos ligados a ensino, cultura, esporte e lazer"*. Portanto o mapeamento desses territórios onde ocorrem as diversas manifestações de violência, em especial a violência letal dos homicídios, são importantes para direcionar a atenção de prioridade dos estudos de desenvolvimento urbano e implantação de políticas públicas nestes espaços.

2.4 Aperfeiçoamento Institucional

O Plano estabelece que incialmente deve haver um reconhecimento do Estado e dos órgãos administrativos que o compõem de que o combate ao racismo institucional deve ser implementado, sendo, portanto, uma estratégia na desconstrução de práticas discriminatórias. Essa observância visa romper procedimentos que sustentam a violação de direitos fundamentais, incluído aí o racismo, que pode se apresentar nas formas de relacionamento hierárquico da instituição com os servidores públicos, como também na forma de como os serviços públicos são prestados à população.

Corroborando com a assertiva acima Beghin (2005, p.195) afirma que:

> Numa equação bem conhecida, a conjugação perversa de diversos fatores, tais como racismo, pobreza, discriminação institucional e impunidade, contribui para a falência do sistema de segurança e justiça em relação à população negra. Essa relação não é fruto do acaso: distorções como a "presunção de culpabilidade" em relação aos negros resultam em ações que promovem a eliminação pura e simples dos suspeitos, violando os direitos humanos e constitucionais desses jovens. Ações que de tão recorrentes e banalizadas denunciam um processo silencioso de eliminação desse grupo da população.

Esse eixo compõe um desafio do Plano, tendo em vista que propõe ao órgão estatal um olhar para si, reconhecendo que órgãos públicos tem contribuição na perpetuação das desigualdades e, portanto, é primordial compreender a importância do combate ao racismo em sua estrutura, através de identificação de ações cotidianas dos órgãos públicos e situações que manifestem preconceitos e discriminação racial.

Constitui-se objetivos do Plano neste eixo *"os processos formativos, capacitações e qualificações, sensibilização dos agentes estatais, fortalecimento dos órgãos de controle externo, assim como orientações específicas para as forças policiais"*. Observa- se que há uma busca pela capacitação e formação continuada daqueles que atuam nas diversas esferas governamentais, incluindo o aparato policial, evidenciando a necessidade de quebras de paradigmas e preconceitos que além de excludentes são determinantes nas questões de violência.

3 I CONCLUSÃO

A atual concepção do jovem como sujeito de direitos e não mais como "problema" foi essencial para que o desenvolvimento de políticas públicas voltadas a este segmento fosse ampliado no Brasil, contando com a participação dos próprios jovens na formulação de demandas, considerando fatores como diversidade e buscando a superação das desigualdades existentes, tendo como objetivo a construção de políticas e não somente ações pontuais. (ABRAMO apud DIOGENES, 2011)

Os acentuados casos de violência contra a juventude negra só comprovam o intuito brutal do racismo no Brasil, os vários meios para chegar à ascensão social para essa

população se revelam quase que inexistentes. Ficam nítidas as consequências geradas por essa privação de acesso a cidadania e à garantia dos direitos fundamentais, sendo o Plano Juventude Viva uma estratégia de minimizar os impactos do racismo nesta parcela da população e à longo prazo poder estabelecer igualdade de oportunidades e garantia de direitos à juventude negra brasileira.

A proposta do Plano, nesse sentido, é articular ações entre o Governo Federal, seu idealizador, com os estados e municípios, respeitando a autonomia de cada um deles mas considerando também a importância do município por conta da aproximação com os territórios mais vulneráveis e possibilidade de maior atuação. Assim, a distribuição de responsabilidades e atribuições entre os entes se dá como forma de estabelecer uma rede em que seja possível o planejamento, execução e avaliação das medidas implementadas no Plano.

No âmbito federal tais articulações são feitas através do Comitê Gestor Federal, Fórum de Monitoramento Participativo Interconselhos (FOMPI) e Rede Juventude Viva; no Plano estadual através do Comitê Gestor Estadual e no âmbito municipal são o Comitê Gestor municipal além de estimular a participação de representantes de Conselhos municipais como integrantes da sociedade civil nesta articulação, Núcleos de Articulação Territorial.

Não podemos nos olvidar, no entanto, que apesar dos esforços para a implementação do Plano Juventude Viva houve uma ruptura, seguindo o contexto político do país, com o impeachment da até então presidente Dilma Rousseff em 2016 e a posse do seu vice Michel Temer, o que enfraqueceu de modo geral, todos os planos de governo voltados à Juventude e às minorias, tendo em vista a extinção e/ou aglutinação de Ministérios, alteração de seus secretários e ministros e redução e/ou cortes orçamentários que inviabilizaram a continuidade do Plano. Desta forma, não é possível avaliar a priori qual será a real dimensão dos impactos desta mudança nas políticas públicas de juventude já em curso no Brasil, mas já se pode inferir que a descontinuidade do Plano Juventude Viva se mostra temerária na medida em que dele depende a vida de milhares de jovens negros brasileiros.

REFERÊNCIAS

BEGHINM N.; BENTO, M. A. S. Juventude Negra e exclusão radical. In: **Políticas sociais – acompanhamento e análise.** Brasília: IPEA, 2005. p. 194-197. Disponível em:http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ENSAIO4_Mari a11.pdf. Acesso em 13/09/2014.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Plano Juventude Viva: Guia de Implementação do Plano Juventude Viva nos Estados e Município**. Brasília, 2014.

_____. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. **Institui o Estatuto da Igualdade Racial**; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, 21 jul. 2010. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007- 2010/2010/Lei/L12288.htm>. Acesso em 01/03/2017.

CHAVES, Marjorie Nogueira **PARA ALÉM DA COR**: questão social e genocídio da juventude negra. In: VI Jornada Internacional de Políticas Públicas: O desenvolvimento da Crise Capitalista e a atualização das lutas, contra a exploração, a dominação e a humilhação. UFMA: 2013.

DIOGENES, G; SÁ,L. **Juventude e segurança pública**: dissonâncias e ressonâncias. In: PAPA, F. de C.; FREITAS, M. V. de. (Org.). Juventude em Pauta: Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2011. p. 139-161

TIRADENTES, Adrielly Rocha **Violência simbólica no contexto escolar:** discriminação, inclusão e o direito à educação In: Revista Eletrônica do Curso de Direito - PUC Minas Serro – n. 12 – Agosto / Dez. 2015

WAISELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2016**: Homicídios por Armas de Fogo no Brasil. Rio de Janeiro, FLACSO/CEBELA, 2016.

CAPÍTULO 6

A RUÍNA DO LULISMO E UMA PONTE PARA A BARBÁRIE

Wesley Helker Felício Silva
Universidade Estadual de Montes Claros – MG,
Curso de Serviço Social

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo demonstrar que o projeto neoliberal, restaurado no Brasil para superar o lulismo, tem como resultado o aprofundamento da barbárie social. Embora compondo parte de um estudo mais sistemático acerca dos elementos internos desse fenômeno, este trabalho aponta elementos de um projeto radicalmente antissocial em curso no Brasil a partir de 2015, mas aprofundado a partir de 2016 por via de um golpe parlamentar-institucional.
PALAVRAS-CHAVE: lulismo; neoliberalismo; barbárie

ABSTRACT: This paper aims to demonstrate that the neoliberal project, restored in Brazil to overcome Lulism, has resulted in the deepening of social barbarism. Although part of a more systematic study of the internal elements of this phenomenon, this paper points to elements of a radically anti-social project underway in Brazil from 2015, but deepened from 2016 through a parliamentary-institutional coup.
KEYWORDS: Lullism; Neoliberalism; barbarism

1 | INTRODUÇÃO

Por isso cuidado meu bem,
Há perigo na esquina.
Eles venceram, e o sinal
Está fechado pra nós
Que somos jovens...

Antônio Carlos Belchior

De acordo com o regime de metas definido pela comunidade internacional na "Declaração do Milênio" da ONU, publicada no ano 2000, até 2015 seria o prazo limite para um conjunto de objetivos internacionais de desenvolvimento, dentre eles "criar condições propícias, a nível nacional e mundial, ao desenvolvimento e à eliminação da pobreza" (ONU, 2000: 10). Porém, ao chegar em 2015, embora o *Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* deste ano afirme que os esforços para alcançar os objetivos definidos no início do século foram bem sucedidos, principalmente o combate à extrema pobreza; reconhecendo que este problema ainda persiste, a comunidade internacional se rearticulou para uma agenda de desenvolvimento para os próximos 15 anos.

Em outros termos, mesmo com o empenho orquestrado pela comunidade internacional para combater a pobreza extrema ao longo da

primeira década deste século, a necessidade de dobrar o prazo da meta, visando superá-la através de uma nova "Agenda de Desenvolvimento Pós-2015", revela como a miséria tornou-se um problema para a reprodução social tardo-capitalista. Dito de outra forma, o aprofundamento da miséria das massas e a monumental concentração de renda e riqueza nas mãos de um pequeno punhado de famílias tornou-se a cara do capitalismo contemporâneo. Por conseguinte, a razão de ser dessa nova agenda de desenvolvimento da ONU é a manifestação da crise estrutural da acumulação de capital, engendrada pelo desenvolvimento contraditório da forma mercadoria.

Ao contrário das premissas que orientam as metas da comunidade internacional, este trabalho busca compreender a pauperização das massas através da análise da produção social da riqueza, partindo da teoria do valor-trabalho. Ou seja, a pobreza e a desigualdade de renda e riqueza são compreendidas como um fenômeno intrínseco ao próprio movimento de valorização do capital, de modo que o empenho dos organismos internacionais para sua superação tem como pano de fundo o patamar histórico de desenvolvimento das forças produtivas, responsável por tornar parte da humanidade supérflua do ponto de vista da acumulação de capital.

Por este prisma, esta proposta de estudo visa também compreender o período "áureo" do "lulismo" no Brasil, cuja principal agenda foi a redução das desigualdades de renda. De forma geral, os governos do Partido dos Trabalhadores – PT – associou a política social de renda mínima, a expansão do crédito, a política de valorização do salário mínimo, responsáveis por dinamizar o mercado interno e garantir a satisfação das camadas médias urbanas e as pertencentes à superpopulação relativa sem lugar no mercado (informais e desempregados); ao mesmo tempo em que manteve uma política econômica pautada na manutenção do superávit fiscal primário e nos juros altos, consolidando as diretrizes econômicas adotadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso – FHC.

Com isso, os governos Lula conseguiram a proeza de garantir a satisfação das oligarquias financeiras nacionais e transnacionais, ao mesmo tempo em que manteve satisfeita a base da pirâmide social brasileira; permitindo aos seus governos a aprovação de setores majoritários da sociedade brasileira, levando, por essa habilidade política, ao fenômeno do *Lulismo* [1].

Por conseguinte, o lulismo conseguiu estabelecer o consenso na sociedade brasileira através do equilíbrio dos interesses da elite, ao mesmo tempo em que minimizou a opressão material das massas; tendo ocorrido a partir do início dos anos 2000, quando ganharam forças as denúncias das contradições do neoliberalismo e cresciam as propostas que visavam a "mistura certa" entre Estado e mercado. O que se defende aqui, porém, é que ao longo do mesmo período acima mencionado – no qual a "comunidade internacional" passou a se preocupar com a pobreza extrema – no Brasil houve uma bem sucedida gestão social da miséria tardo-capitalista.

Em suma, dito de outro modo, o sucesso brasileiro para gerir a barbárie,

1 Sobre o fenômeno do lulismo ver: Singer (2012); Singer e Loureiro (2016).

constitutiva da lógica interna do capitalismo tardio, passou a ser citado *urbi et orbi*, principalmente por causa da sua principal política social. Todavia, exaltada mundo afora durante a primeira década do século XXI, a bem sucedida gestão lulista da miséria tardo-capitalista começou a se colapsar a partir de 2013, abrindo caminho para o aprofundamento da barbárie neoliberal.

2 | O FIM DO LULISMO E O APROFUNDAMENTO DO NEOLIBERALISMO

Depois da grande crise de 1930, a crença da ortodoxia liberal no mercado autorregulado cede espaço para as ideias de John Maynard Keynes, que, ao se afastar do pensamento liberal ortodoxo, passa a defender que não existem forças responsáveis por autoajustar o mercado, sobretudo numa economia em recessão, e que por isso seria necessário a intervenção do Estado para incentivar a demanda agregada, através dos gastos públicos e geração de empregos. Nesse mesmo contexto, com base nas ideias de Henry Ford, a produção foi racionalizada, visando a redução dos custos unitários, através de uma padronização e simplificação de todos os elementos da produção, utilizando-se de uma montagem precisa, ditada por um cronômetro e sob uma esteira. No entanto, é importante destacar que o fordismo foi mais que a necessidade expansiva da produção, tendo em vista que, junto com as inovações tecnológicas e organizacionais, ele visava o consumo em massa. Por isso, ao tomar medidas, como o aumento dos salários da sua empresa, que possibilitasse aos trabalhadores o consumo dos produtos que estavam sendo produzidos em massa, o fordismo ensejou um novo sistema de reprodução da força de trabalho e, portanto, um novo modo de reprodução da vida social (HARVEY, 1994).

Todavia, a alegria expansionista responsável por aumentar o padrão de vida dos trabalhadores neste período começa a se colapsar a partir de 1967, abrindo um processo de transição que implicou na necessidade de reformulação do capitalismo a partir de 1973. Dessa forma, a rigidez que marcou o período dos “anos dourados” do capitalismo passou a ser contestada, a exemplo da rigidez dos contratos de trabalho, dos compromissos do Estado com a seguridade social e da rigidez da produção e do consumo – criando o ambiente para que o pensamento neoliberal ganhasse corações e mentes, tornando-se hegemônico ao longo das décadas seguintes.

A reestruturação produtiva que se assistiu a partir desse período, pautada na introdução de um novo padrão tecnológico, possibilitado pela revolução da microeletrônica, miniaturizada e digital, que passou a compor a base técnica da produção, levou a cabo uma produção flexível/horizontalizada/descentralizada, ao contrário da rigidez fordista, e possibilitou um avanço das forças produtivas que permitiu ao capitalismo entrar na sua fase madura. Por conseguinte, foi no contexto da crescente dificuldade de valorização, no bojo da onda longa de tonalidade estagnante, como assinalou Mandel (1982), que se colocaram os desafios para a reprodução

social do capitalismo tardio, como o crescimento da pobreza, da desigualdade social e da violência, indicando os limites lógicos e históricos da sua lógica de valorização.

Por este prisma, é importante afirmar que este trabalho parte das condições histórico-objetivas da produção do valor, visando compreender as contradições do modo capitalista de produzir e reproduzir a vida social. Diante disso, é mister notar que o valor é produzido dentro da dinâmica contraditória do capitalismo, na qual a concorrência impele os capitalistas a substituir trabalho vivo por máquinas, visando obterem uma vantagem no mercado através do barateamento dos seus produtos.

Como o valor de uma mercadoria é dado pela quantidade de trabalho abstrato incorporado na sua fabricação, quanto menos uma mercadoria contém trabalho, menos ela possui valor. Assim, o trabalho, entendido como dispêndio de energia humana, deve ser realizado de acordo com o nível de produtividade alcançado num determinado período histórico e, já que a mercadoria possui menos trabalho, tendo em vista o aumento dos custos em tecnologia, a massa de valor como um todo diminui.

Dito de outro modo, o limite interno da produção capitalista é dado pela própria relação de capital, já que na medida em que sua composição orgânica aumenta, o capital se corrói por dentro. Dessa forma, ao desenvolver-se como uma "contradição viva" (MARX, 2011), a natureza da sua valorização a todo instante é tensionada por suas barreiras imanentes, uma vez que o capital minimiza sua própria substância (o trabalho) e a criação de valor. Nesse sentido que no próprio processo de valorização estão os obstáculos que lhe são específicos, e, no seu processo de desenvolvimento, o capital busca constantemente superá-los para manter sua rentabilidade.

Até a década de 1970 esse movimento contraditório foi compensado pela expansão interna e externa da produção de mercadorias, seja rumando para outras regiões do globo ou mesmo através da reorganização da produção, visando a produção e o consumo em massa, como apontado. Mas, a partir desse período, com a chamada "terceira revolução industrial", a força produtiva da sociedade burguesa atingiu um nível tão alto de desenvolvimento que o modo de produção capitalista passou a sobreviver graças ao capital fictício, ao mesmo tempo em que o processo de valorização do valor passou a coincidir com a depreciação do próprio capital e com o aviltamento das condições de vida do trabalhador.

Do ponto de vista do capital, mesmo após a reestruturação produtiva e a mundialização levada a cabo através das políticas de liberalização do comércio, de privatização, de desregulamentação e do desmantelamento dos direitos sociais, sua taxa de expansão não manteve a mesma dinâmica de crescimento do período do keynesianismo-fordismo. Por outro lado, do ponto de vista do trabalho, como já mencionado, o desenvolvimento das forças produtivas criou uma massa de trabalhadores supérfluos para a valorização do capital, que nenhum mecanismo foi suficiente para compensar o desemprego estrutural. Por isso, a própria dinâmica da produção de valor da sociedade burguesa criou as condições para a reprodução do homem como uma superpopulação fora da produção e cada vez mais impossibilitada

de acessar os meios para sua subsistência através do trabalho.

Para Marx (2011), são sob essas condições que os indivíduos são postos como pobres, já que as condições para a troca da sua força de trabalho é determinada por elementos externos a si mesmo. Ou seja, só no modo de produção fundado sob o capital que o pauperismo é resultado do desenvolvimento das forças produtivas, de modo que as mesmas causas que possibilitam o aumento da riqueza social são também responsáveis pela produção da miséria. Por isso, o patamar de desenvolvimento atingido pelo tardo-capitalismo acentuou a desigualdade de renda e riqueza, a tal ponto de a parcela do 1% dos mais ricos do mundo passar a deter atualmente mais riqueza que todo o resto do mundo junto, tendo sua riqueza aumentada a galope após a crise de 2008, conforme demonstrou a Oxfam (2016).

Nesse sentido que o aprofundamento da desigualdade é um reflexo da crise estrutural do capital, manifestando-se como uma face miserável e um desafio histórico do capitalismo contemporâneo. Trata-se de um fenômeno, portanto, que revela o impulso irracional do capital para sua valorização, cujo processo submete as necessidades humanas a sua racionalidade orientada pelo valor de troca – ainda que as consequências para a vida social sejam as mais devastadoras possíveis. Por isso, diante da maturidade atingida pelo capitalismo, chancelado pelas políticas neoliberais, ampliou-se a massa de trabalhadores desempregados que passou a conviver com condições escassas de sobrevivência.

Em síntese, o desemprego estrutural nega ao homem a possibilidade de entrar na relação dinâmica entre trabalho-dinheiro-consumo, impossibilitando-o de usufruir da ampliação histórica das necessidades alcançada pelo capitalismo tardio. E, como acima aludido, a pauperização das massas é um processo pertinente à própria lógica de acumulação do capital, tendo em vista que o revolucionamento constante das suas bases produtivas, visando a máxima expansão da riqueza social, tornou parte da humanidade um gasto a ser eliminado da acumulação capitalista.

Sob este ponto de vista, cabe dizer que não há neutralidade no desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo, tendo em vista que, na dialética do autodesenvolvimento do valor, o progresso técnico faz com que o capital racionalize sua substância, como já afirmado. Isso significa dizer que as consequências humano-sociais do capitalismo estão inscritas na sua lógica de desenvolvimento, na qual a civilização que é própria desse processo, traz consigo sua negação, a saber, a barbárie. O patamar de desenvolvimento alcançado pelo capitalismo tardio colocou, então, na ordem do dia um estado de regressão permanente à barbárie, demonstrando a colisão entre o avanço das suas forças produtivas e as relações de produção. Ou seja, ao desenvolver suas bases produtivas, diminuindo a incorporação do trabalho humano na produção, o capitalismo entra em contradição com as próprias relações de produção, produzindo civilização em excesso (MENEGAT, 2006; 2012).

Por isso, o avanço civilizatório alcançado pelo capitalismo nos quatro últimos decênios, trouxe em seu conteúdo a naturalização de parte significativa da sociedade

vivendo sem condições de realizar suas necessidades humanas básicas. O aprofundamento da concentração de riqueza e, por isso, a distância social entre os ricos e pobres, impossibilitando sua convivência pacífica, tornaram-se, portanto, um desafio da reprodução social tardo-burguesa, como consequência direta da irracionalidade do seu modo de produção.

Dessa forma, vale destacar que, se, por um lado, o desenvolvimento do capitalismo permitiu ao homem um nível maior de integração e socialização, por outro, ao lado da miséria das massas, a violência tornou-se uma condição estrutural dessa sociedade, manifestando-se como um fenômeno que se acentuou em todos os países ocidentais nas últimas décadas, conforme demonstrou Menegat (2006). Isso se deu no contexto em que a produção, o consumo e a vida social tornaram-se mais automáticos e acelerados, aprofundando o fetiche da mercadoria, junto com um individualismo que, movido pela concorrência neoliberal, criou indivíduos cada vez menos solidários e fetichizados pelo dinheiro – reproduzindo a lógica antissocial do mercado, com a mesma intensidade das forças que promovem o abismo social entre os homens.

Diante disso, ao Estado, também atingido pelas condições atuais da valorização do valor, coube a gestão social da pobreza das massas. Ou seja, a configuração política da sua ação, pelos próprios constrangimentos da sua capacidade de financiamento, cada vez mais reduzida, em face das necessidades sociais cada vez mais amplas, colocou-o em contradição consigo mesmo, ao combinar políticas sociais focalizadas com ações repressivas – tendo em vista o encarceramento em massa e a violência letal da sua polícia, também focalizados na parcela da população mais pauperizada – inibindo, assim, as possibilidades civilizatórias da vida cotidiana dos trabalhadores, sobretudo através da restrição de recursos para as políticas sociais de caráter universal.

No seio desse processo, durante a última década, a sociedade brasileira assistiu a uma exponenciação do fetiche do consumo, permitida principalmente pela expansão do crédito, aliada à política de valorização do salário mínimo e de transferência de renda, que possibilitaram à massa da população que constitui a base da pirâmide social aumentar seu poder de compra, mesmo que ao mesmo tempo continuaram convivendo com a precarização dos serviços públicos.

Isso permitiu que lulismo criasse o mito da “nova classe média”, cujo conteúdo nada mais foi que uma grande massa de trabalhadores convivendo com suas grandes TVs nos pequenos cômodos das suas casas, com seus carros e motocicletas compradas com longuíssimas parcelas – tal como o tamanho dos engarrafamentos e da violência no trânsito das grandes cidades – ao passo que, contraditoriamente, permaneceram sujeitos à recorrente humilhação das empresas que prestam serviços públicos, às condições precárias da saúde, à educação sem grandes perspectivas, tendo em vista que, após concluírem um curso superior nas universidades cada vez mais precarizadas, passaram a ocupar postos de trabalho anteriormente exercidos por semianalfabetos.

Porém, não durou muito tempo a prosperidade dessa “nova classe média” do

lulismo. Já nos primeiros sinais de tempestade, caiu por terra aquilo que o auge do lulismo construiu em torno da rápida mobilidade permitida pelo consumo de bens e serviços, anteriormente alvos dos estratos médios da sociedade brasileira. Entre os anos de 2015 e 2017, cerca de 3,1 milhões de famílias brasileiras, ou 10 milhões de brasileiros, devem retornar a sua capacidade de consumo original. Ou seja, 94% da nova classe média retornarão as suas condições de classe originais, atestando o caráter propagandístico deste conceito lulista [2].

Vale destacar que é claro que em meio à alegria do consumo permitido pelo auge do lulismo havia algo de podre no ar, que só veio à tona no "aviso de incêndio" realizado pelas manifestações de Junho de 2013. Aliás, a partir daí fortalecia-se a ruína dos anos dourados do lulismo, permitido principalmente pelo *boom* das *comodities*. Antes, porém, é importante afirmar que no contexto da eleição de Dilma Roussef, em 2010, o Brasil começava a experimentar os efeitos da crise econômica mundial de 2008.

Seu governo deu-se, portanto, no contexto da segunda fase da crise, na qual os países credores da Europa, liderados pela Alemanha, impuseram aos países devedores a necessidade de adotar medidas de austeridade orçamentária, rebaixando as condições civilizatórias da sua população, em nome do pagamento da dívida aos grandes bancos, como se deu, por exemplo, na Grécia, Espanha, Portugal e Irlanda. Como resultado dessas medidas, em 2014 a região tinha ainda um produto menor que o de 2008, e a contração da economia mundial fez com que o crescimento mundial diminuísse de 4,1%, em média ao ano, entre 2000 e 2008, para 2,9% de 2009 para 2014. Essa contração acabou contaminando também a China, principal parceiro comercial do Brasil, que diminuiu sua taxa de expansão de dois dígitos, entre 2001 e 2007, para cerca de 7,5% ao ano, levando-a, em 2012, a decidir voltar-se para o mercado interno (SINGER, 2015).

A reação brasileira diante deste cenário foram as medidas tomadas pelo governo Dilma, visando dar continuidade e aprofundar a gestão lulista da miséria, ainda que com uma política macroeconômica divergente da do seu predecessor, entrando em conflito com o capital financeiro. Sendo assim, Dilma adotou medidas anticíclicas para manter o crescimento, a exemplo da política de redução da taxa de juros, que caiu de 12,5% para 7,25% ao ano, entre agosto de 2011 e abril de 2013; do controle da inflação através da administração de preços-chave, como o preço da gasolina; da redução dos custos da energia elétrica e da desvalorização da moeda nacional; somada à manutenção da política de expansão do crédito, de valorização do salário mínimo e dos programas de transferência de renda.

Todavia, com um cenário externo desfavorável, sobretudo em virtude da desaceleração da economia chinesa, ao invés do crescimento almejado, a economia brasileira desacelerou de um crescimento medíocre de 2,75% em 2011, para 1%

2 Cf. Chiara, M. D.; Papp, A. C. "Recessão devolve 3,3 milhões de famílias à classe D/E". **Estadão, 01/11/2015.** Disponível em: http://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1723419-recessao-devolve-33-milhoes-de--familias-a-classe-de. Acesso 02/11/2015.

em 2012; e já em abril do ano de 2013, pressionado pelo aumento da inflação, que ultrapassava 6%, o Banco Central aumentou a taxa de juros, minando a matriz econômica ensaiada pelo primeiro governo Dilma.

Iniciava-se, então, um tempo sombrio para o lulismo, de tal modo que em 2014 a economia cresceu 0,1%, ficando praticamente estagnada, e fortalecia-se a pressão para medidas que aprofundasse o neoliberalismo, ao passo que após as manifestações de junho de 2013, acelerou o desgaste político dos governos do Partido dos Trabalhadores – PT. Isso pode ser observado através de uma adesão cada vez mais evidente às ideias liberais – como ocorreu com setores expressivos da população brasileira, inclusive dos trabalhadores pertencentes à "nova classe média" – ao mesmo tempo em que, diga-se de passagem: as peias para a bestialização das relações sociais parecem ter sido destravadas, expressando-se num antipetismo carregado de um profundo ódio de classe e do velho anticomunismo. Por conseguinte, a combinação explosiva entre a crise econômica e a crise política catapultou o colapso do lulismo e, com ele, a gestão social da miséria que se assistiu no Brasil.

Diante disso, depois de uma vitória eleitoral apertada em 2014, no primeiro ano do segundo governo Dilma inicia-se no Brasil *o caminho seguro ao fim de gestão da barbárie*. Antes mesmo de assumir o governo, ao contrário do discurso da sua campanha eleitoral, principalmente no segundo turno, Dilma abraçou fortemente a agenda neoliberal, defendendo um ajuste fiscal para realizar *superávits* primários. Seguindo, portanto, o caminho da austeridade, nomeou para Ministro da Fazenda Joaquim Levy – seguidor das orientações neoliberais da Escola de Chicago, e que até o momento era diretor de ativos do segundo maior banco privado do país, o Banco Bradesco – incumbindo-o de colocar ordem nas contas públicas, conter a inflação e restaurar a confiança do capital financeiro. Nesse sentido, como demonstrou Anderson (2016), rapidamente a taxa de juros foi aumentada pelo Banco Central para 14,25%, de modo que a premissa fundamental era cortar gastos sociais, reduzir os créditos dos bancos públicos, leiloar propriedades do Estado e aumentar taxas para garantir o *superávit* primário.

Essas medidas, no entanto, aprofundaram a recessão econômica no país, com queda nos investimentos, nos salários e aumento do desemprego, jogando pelos ares as locomotivas que puxavam o lulismo – já que a principal estratégia do PT foi a expansão da demanda interna através do aumento do poder de compra das massas, não apenas com a política de valorização do salário mínimo e com a política de transferência de renda, mas também com uma grande expansão de crédito aos consumidores. Ou seja, junto com o fim da bonança do comércio exterior, promovido pelo fim do superciclo das *commodities*, a alegria do consumo permitido pelo lulismo entrava em exaustão.

Conforme dados divulgados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD – Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o desemprego veio sucessivamente aumentando no país, de tal modo que já no

trimestre encerrado em agosto de 2015, a taxa de desemprego foi estimada em 8,7%, superando em 1,8 pontos percentuais a taxa do mesmo trimestre do ano anterior (junho a agosto de 2014). O que correspondeu a um aumento de 29,6%, somando 2 milhões de pessoas a mais desempregadas, e totalizando 8,8 milhões de pessoas nessa situação, em agosto de 2015. Em junho de 2016 essa população desempregada já alcançava 11,6 milhões de pessoas, subindo 38,7% em relação ao mesmo período do ano passado, e a massa de rendimento real habitualmente recebida caiu 4,9% em relação ao mesmo período de 2015 (IBGE, 2015; 2016).

Com uma retração no poder de compra do trabalhador brasileiro, afetando principalmente os trabalhadores menos qualificados e os mais jovens de 18 a 24 anos, que em 2015 já alcançava uma taxa de desemprego de 18%, o cenário brasileiro de gestão social da barbárie começava a se alterar. Vale destacar, ainda, que junto a esse processo aglutina-se o aprofundamento do fundamentalismo religioso e o de mercado, ambos expressando alternativas conservadoras, quando não reacionárias, para as saídas da crise que se instaurou no Brasil. Fenômeno bastante evidente, aliás, na composição do Congresso Nacional eleito em Outubro de 2014 [3].

Sendo assim, a gestão social da miséria promovida pelo lulismo tem seu ponto de saturação a partir de 2015. Ou seja, se em 2014 os dados apontavam para uma estabilização da tendência de queda da desigualdade de renda no Brasil como demonstrou a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL (2013) [4],

3 Conforme a *Radiografia do novo Congresso: Legislatura 2015-2019* publicada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP (2015), o Congresso eleito em 2014 é liberal economicamente, conservador socialmente, atrasado do ponto de vista dos direitos humanos e temerário em questões ambientais. Do ponto de vista econômico, houve uma mudança na ordem de 60 parlamentares dos partidos que defendiam uma maior intervenção do Estado na economia, para partidos e parlamentares de perfil mais liberal que professam a perfeição do mercado e, por isso, defendem que não cabe ao Estado atuar na atividade econômica; do ponto de vista social, houve uma redução da bancada sindical e aumento da bancada empresarial e um cem número de parlamentares contrários às políticas sociais do PT, como as políticas afirmativas de cotas e o Programa Bolsa Família; do ponto de vista dos direitos humanos além da não eleição de políticos que se destacavam pela defesa dos direitos humanos, foi eleito um número significativo de parlamentares integrantes das bancadas religiosas, especialmente a evangélica, a de segurança, policial ou da bala, com pautas comuns como o combate à união homoafetiva, à discriminalização do aborto e da maconha, a defesa da redução da maioridade penal, do fim das penas alternativas em substituição à cadeia, como exemplos; do ponto de vista do meio ambiente, reduziu o número de parlamentares ambientalistas e, por outro lado, aumentou a bancada ruralista, com presença forte do agronegócio com pautas como a defesa do uso de agrotóxicos, favoráveis ao desmatamento, ao aumento das pastagens, contrários à Reforma Agrária etc. Por fim, o Congresso eleito em 2014 tem sua maioria parlamentar composta por empresários que formam sua maior bancada, principalmente proprietários de estabelecimentos comerciais, industriais, de prestação de serviço ou do segmento rural, cujas pautas de defesa vão desde a redução da carga tributária ao combate à legislação trabalhista, a exemplo da votação e aprovação na Câmara dos Deputados, em Abril de 2015, do PL 4330/2004, que visa retirar qualquer entrave jurídico à terceirização. Do lado da bancada evangélica, embora não se tenha confirmado a expectativa do seu crescimento de 30%, visto que nas últimas eleições ela apresentava um crescimento médio de 20%, houve um aumento expressivo de lideranças religiosas que foram eleitas, bem como os campeões de votos em seus estados, a exemplo do Pastor reeleito Marcos Feliciano, do Partido Social Cristão – PSC, que foi o terceiro deputado mais bem votado da bancada de São Paulo e, pelo Rio de Janeiro, Eduardo Cunha, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, e Clarissa Garotinho, do Partido da República – PR. Normalmente as pautas de defesa que unem a bancada evangélica referem-se a questões ligadas aos costumes e à moral cristã.

4 Conforme dados publicados no *Panorama social de América Latina* que apontam uma tendência de queda no ritmo de redução das desigualdades de renda que veio ocorrendo na América Latina durante a primeira década dos anos 2000.

em 2015 esse quadro é aprofundado pelo estancamento da redução das desigualdades de renda, que passou a apontar uma tendência de crescimento.

Em outros termos, diante do cenário desfavorável de baixo crescimento econômico mundial, como o baixo crescimento das economias desenvolvidas, a desaceleração das economias emergentes, sobretudo a China, que se tornou o principal sócio comercial de vários países da região, implicando no fim do superciclo dos produtos básicos e debilitando a demanda agregada externa desses países; somado à maior pressão inflacionária e diminuição da capacidade de geração e formalização do emprego, depois de a redução da pobreza e da indigência começar a estagnar desde 2012, seus índices começaram a mostrar uma leve tendência de alta a partir de 2014, com 167 milhões de latino-americanos (28% da população) em situação de pobreza e cerca de 71 milhões de pessoas (12% do total) em condições de indigência. Aumentando, então, em dois milhões o número de pessoas em ambas as situações, se comparado ao ano anterior (CEPAL, 2015).

Por conseguinte, o fim do período áureo do lulismo tem como fundo constitutivo o aprofundamento dos efeitos da crise do capital na periferia do sistema, tendo em vista que a agonia da queda da sua capacidade de valorização elevou os desafios postos pela sua reprodução social, como a administração da miséria e da sua própria crise. Nesse sentido, no seio desse processo no qual se deu o esgotamento do lulismo, abriu-se um período sombrio para os trabalhadores, revelando a relação entre o aprofundamento da crise e a barbárie.

3 I INFERÊNCIAS CONCLUSIVAS

De forma geral, este trabalho buscou apontar a gestão social da miséria no Brasil e sua relação com a crise estrutural do capital, a partir da dificuldade de produção de valor no capitalismo tardio e os desafios colocados para sua reprodução social. Ou seja, buscou enfatizar as estratégias utilizadas pelo lulismo para administrar a crise e a miséria contemporânea do capital, demonstrando, ao mesmo tempo, o seu colapso, responsável por abrir no período histórico atual um desafio teórico e político para a esquerda brasileira, que vai além do “democrático e popular”, bem como da sua variante macroeconômica denominada de neodesenvolvimentista.

Por conseguinte, tendo em vista os desdobramentos da crise contemporânea e as alternativas a ela adotadas, compreende-se que a rearticulação em torno do programa neoliberal tende a aprofundar a miséria das massas, além de inibir a capacidade de legitimação social do Estado; uma vez que tende a exponenciar seus limites para gerir este fenômeno através de políticas sociais mais amplas e democráticas; potencializando, por isso, uma gestão armada da vida social através do uso da sua força policial. Em suma, como outrora afirmara Kurz (1997, p. 197) o impulso neoliberal, com seus louvores às leis do mercado, “soltou as peias de todos os demônios do

barbarismo moderno", por isso o esgotamento do arranjo lulista no contexto dos efeitos da crise desse início de século expulsou de cena a gestão liberando o caminho para a barbárie, como também afirmou Arantes (2015).

REFERÊNCIAS

ARANTES, Paulo Eduardo (2015). **A fórmula mágica da paz social se esgotou.** Disponível em:http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10949%3Amanchete150715&catid=34%3Amanchete. Acesso 16/07/2015.

CEPAL. **Desarrollo social inclusivo**: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad em América Latina y el Caribe. Santiago. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, 2015. Disponível em: http://www.cepal.org/es/node/34596. Acesso 05/11/2015.

_____. **Panorama Social da América Latina 2013.** Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, 2013. Disponível em: http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/51767/P51767.xml&xsl=/tpl- p/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl acesso 15/05/2014.

CHIARA, M. D.; PAPP, A. C. "Recessão devolve 3,3 milhões de famílias à classe D/E". **Estadão, 01/11/2015.** Disponível em: http://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1723419-recessao-devolve-33-milhoes-de-familias-a-classe-de. Acesso 02/11/2015.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR – DIAP. **Radiografia no Novo Congresso – Legislatura 2015-2019**. Brasília, DF: DIAP, 2015.

HARVEY, D. **Condição Pós-moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Agosto de 2015.** Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Comentarios/pnadc_201508_comentarios.pdf. Acesso 29/10/2015

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Junho de 2016.** Disponível:http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias.html?view=noticia&id=1&idnoticia=3223&busca=1&t=pnad-continua-taxa-desocupacao-11-3-trimestre-encerrado-junho-2016. Acesso 06/08/2016.

KURZ, Robert. (2010). **Os últimos combates.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio.** Tradução de Carlos Eduardo Silveira Matos, Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política.** Coleção Os Economistas. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983, L.III, t.1.

_____. **Grundrisses.** Manuscritos econômicos de 1857-1858. Esboços da crítica da economia política. Tradução de Mario Duayer e Nélio Schneider (colaboração de Alice Helga Werner e Rudiger Hoffman). São Pauo: Boitempo; Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2011.

MENEGAT, Marildo. **Estudo sobre ruínas.** Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2012.

_____. **O olho da barbárie.** São Paulo: Expressão Popular, 2006.

ONU. **Declaração do Milênio.** Cimeira do Milênio. Nova Yorque: Setembro de 2000.

OXFAM INTERNACIONAL (2016). Uma economia para o 1%. **Documento informativo da Oxfam 210.** 18 de Janeiro de 2016. Disponível em: http://www.oxfam.org.br/publicacoes/sumario_executivo Acesso 21/05/2016.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo:** reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

_____. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). In: **Novos Estudos.** N. 102, julho de 2015. Disponível em: novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1604/file_1604.pdf. Acesso: 05/07/2016

_____. LOUREIRO, Isabel. As contradições do lulismo – a que ponto chegamos? São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

CAPÍTULO 7

A VIOLÊNCIA COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL: RETRATOS DO EXTERMÍNIO DA JUVENTUDE NEGRA DE FORTALEZA

Andreza Marília de Lima
Tem experiência na área de Serviço Social.

Deysiane Holanda de Oliveira
Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estado e Governo. Graduanda em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará.

Gilmarcos da Silva Nunes
Graduando em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará, onde é bolsista de Iniciação Científica do Núcleo de Apoio às Pessoas em Situação de Violência Doméstica e Familiar - NAVI. Foi estagiário do Programa Mesa Brasil do Serviço Social do Comércio do Ceará e educador do Projeto E-jovem da Secretaria de Educação do Estado do Ceará.

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo discorrer acerca do extermínio da juventude negra de Fortaleza, decorrente da violência que se configura como uma expressão da questão social, avaliando o processo de formação sócio-históricas brasileira para apontar os fatores determinantes dessa realidade. Utilizaremos dados que revelam o grande índice de mortes causadas por homicídios que predominantemente alcançam os adolescentes e os jovens negros concentrados na periferia da capital cearense. Identificaremos a relação da violência com a questão étnico-racial, pretendendo dar visibilidade à situação de vulnerabilidade a que está submetida a juventude negra, visto que esse perfil é o mais vitimado historicamente.

PALAVRAS-CHAVE: Extermínio da juventude; Violência; Questão étnico-racial; Questão social;

1 I INTRODUÇÃO

A violência é um fenômeno que se expressa cotidianamente no Brasil de diversas formas e perpassa a vida de todos os brasileiros. Dentre suas múltiplas expressões, o homicídio é apontado pelas pesquisas atuais como um dos mais latentes meios de violência.

Segundo o Atlas da Violência 2016, estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica aplicada (IPEA) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FPSP), os homicídios representam cerca de 10% de todas as mortes no mundo, e o Brasil lidera a lista desse tipo de crime. Só em 2014, o Ministério da Saúde registrou que 59.627 pessoas sofreram homicídio no Brasil.

A Anistia Internacional revela que em 2012, 56.000 pessoas foram assassinadas no Brasil. Destas, 30.000 são jovens entre 15 a 29 anos e, desse total, 77% são negros. A maioria dos homicídios é praticado por armas de fogo,

e menos de 8% dos casos chegam a ser julgados. Percebemos, diante desses dados, que quase metade das vítimas de homicídios no Brasil são jovens, dentre eles, a grande maioria é negra.

Verificou-se, a partir dos dados do Atlas da Violência, que em seis estados brasileiros o aumento das taxas de homicídio foi superior a 100%, sendo que a maioria deles é situada no Nordeste. A capital cearense é a cidade mais violenta do Brasil e a 12° do mundo, segundo ranking publicado em 2015 pela ONG mexicana "Seguridad, Justicia y Paz", que chegou a essa conclusão a partir do levantamento do número de homicídios por habitantes.

Fortaleza, além de ser a mais violenta cidade do país e estar entre as que mais matam no mundo, também é a capital brasileira com maior índice de homicídios contra crianças e adolescentes, segundo o relatório Violência Letal Contra as Crianças e Adolescentes do Brasil.

O relatório também aponta que crianças e adolescentes negros são vítimas de homicídio 178% mais do que brancos. Quando se foca nos adolescentes de 16 e 17 anos, a taxa de homicídio contra negros é de 66,3 em 100 mil, enquanto a taxa de homicídios de brancos foi de 24,2 por 100 mil. 1,3 milhão de crianças e adolescentes com idades entre 12 e 18 anos foram assassinados no país entre 1980 e 2014.

Destarte, queremos apontar qual a relação da violência com a questão social e suas implicações no extermínio dos jovens negros de Fortaleza.

2 I A VIOLÊNCIA COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL

A violência é resultado do processo de formação sócio-histórica do Brasil. A partir da consolidação do capitalismo no país surge o que é denominado de questão social, cuja definição que adotamos para esta abordagem é a de Iamamoto (1999):

> [..] a Questão Social pode ser definida como: O conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que têm uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO,1999, p. 27).

A questão social apresenta-se em múltiplas expressões, por exemplo: a violência, a fome, o desemprego, a submoradia, a pobreza, entre outras. Destacando o fenômeno da violência, esta vai se expressar predominantemente nas comunidades periféricas, pois há

> uma dinâmica "perversa" de acumulação e reprodução do capital, cada vez mais aceleradas pela concentração de capitais no regime de mercados e espaços globalizados. A exclusão é inerente ao sistema capitalista, como fenômeno universal e inevitável, expandindo-se em ritmo e intensidade diferentes, ao acompanhar os ciclos de expansão e recessão da economia (RATTNER, 2006, s/p.)

A violência, como uma das facetas da questão social manifesta-se cotidianamente em múltiplas e diversas maneiras, como aponta Chauí (1998):

> Em nossa cultura, a violência é entendida como o uso da força física, e do constrangimento psíquico para obrigar alguém a agir de modo contrário à sua natureza e ao seu ser. A violência é violação da integridade física e psíquica, da dignidade humana de alguém. Eis porque o assassinato, a tortura, a injustiça, a mentira, o estupro, a calúnia, a má-fé, o roubo são considerados violência, imoralidade e crime. (CHAUÍ, apud SILVA, 2005, p. 21)

Assim, fica evidente que a sociabilidade capitalista moderna, que é marcada pelas relações de dominação política e apropriação econômica, faz germinar desigualdades sociais, que se intensificam cada vez mais à medida que esta sociedade progride, gerando por sua vez, diversas expressões de violência.

> A sociedade se estrutura nas relações de acumulação econômica e de poder, nas contradições entre grupos e classes dominantes e dominados bem como por poderes de sexo, gênero, etnias, simbólicos, culturais, institucionais, profissionais e efetivos. A relação de poder, assim, é complexa, por envolver tanto o contexto social mais geral como as relações particulares que devem ser tecidas junto, numa perspectiva histórica e dinâmica. É um processo diversificado em suas manifestações: familiares, individuais, coletivas, no campo e na cidade, entre os diferentes grupos e segmentos, e atinge tanto o corpo como a psique das pessoas. (...) A conflitualidade é fundante da existência social, na esfera da dinâmica social e familiar, e mesmo a existência do sujeito dividido entre o desejo e as normas sociais de proibição da realização do desejo. (FALEIROS, 2007, p. 27)

A partir de Faleiros identificamos que a violência é um modo de dominação, pois está ligada a relações de poder que incidem sobre gênero, etnia, sexo cultura etc. Portanto, quando esse fenômeno acontece com muito mais evidência em grupo com especificidades de classe, gênero e etnia é porque há um tipo de relação nesse ínterim.

3 I EXISTEM VIDAS MATÁVEIS?

A história brasileira nos mostra que o negro sempre foi subjugado, desde o período colonial até os dias de hoje. De acordo com Oliveira (2012):

> Os escravos eram submetidos ao trabalho árduo, humilhações e castigos corporais, sendo excluídos do convívio social. Vistos tão somente como mercadorias, tanto para os comerciantes do tráfico negreiro, como para os latifundiários exploradores de sua mão de obra. Uma situação de total exploração e subjulgamento que degeneram profundamente as relações sociais brasileiras (OLIVEIRA, 2012, p.3).

O escravismo criou um estereótipo descartável do negro, fazendo com que houvesse uma disseminação do preconceito e da discriminação desses sujeitos.

> (...) o preconceito e a discriminação racial apareceram no Brasil como conseqüências inevitáveis do escravismo. A persistência do preconceito e discriminação após

> a destruição do escravismo não é ligada ao dinamismo social do período pós-abolição, mas é interpretada como um fenômeno de atraso cultural, devido ao ritmo desigual de mudança das várias dimensões dos sistemas econômico, social e cultural (HASENBALG, 1979, p.72)

Apesar das transformações históricas e sociais, muitos direitos foram negados aos negros sob a face mascarada da democracia racial. Quando na verdade

> (...) a sociedade brasileira largou o negro ao seu próprio destino, deitando sobre seus ombros a responsabilidade de reeducar- se e de transformar-se para corresponder aos novos padrões e ideais de homem, criados pelo advento do trabalho livre, do regime republicano e capitalista (FERNANDES,1978, p.20)

O negro ficou livre para viver escravizado e submeter-se a uma vida marcada pelo pauperismo e marginalização com consequências e expressões sociais que perduram até os dias atuais.

> Após a abolição formal da escravidão a 13 de maio de 1888, o africano escravizado adquiriu a condição legal de "cidadão", paradoxalmente, no mesmo instante ele se tornou o negro indesejável, agredido por todos os lados, excluído da sociedade, marginalizado no mercado de trabalho, destituído da própria existência humana. Se a escravidão significou crime hediondo contra cerca de 300 milhões de africanos, a maneira como os africanos foram "emancipados" em nosso país não ficou atrás como prática de genocídio cruel. (NASCIMENTO, 2002, p. 70).

Através da apreensão do contexto histórico apresentado, é possível perceber que

> A estrutura racial da sociedade brasileira, até agora, favorece o monopólio da riqueza, do prestígio e do poder pelos brancos. A supremacia branca é uma realidade no presente, quase tanto quanto o foi no passado. A organização da sociedade impele o negro e o mulato para a pobreza, o desemprego ou o subdesemprego, e para o trabalho de negro. (FERNANDES, 2007, p.90)

Essa conjuntura construída ao longo dos anos está enraizada na cultura e nos costumes do Brasil. As grandes cidades retratam com mais evidência as expressões da questão social, dentre elas, a violência, que tem atingido a juventude com maior frequência e especificidades de gênero, raça e classe social.

No Ceará, Fortaleza é a cidade que mais registra casos de homicídios de adolescentes e jovens, fazendo daquele o terceiro colocado entre os estados brasileiros. Fortaleza registrou em 2015, 145 casos de homicidios contra adolescentes e jovens, de 10 a 19 anos, segundo estudo do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência.

Além desses números, o estudo apresenta peculiaridades que permeiam os casos registrados. Uma das observações do Comitê foi que 50% dos assassinatos se concentram em 20 bairros da capital, e que 97% dos adolescentes mortos são homens e 65%, negros. Os bairros delimitados são considerados periféricos, sendo o

Jangurussu e o Bom Jardim, respectivamente, os primeiros da lista.

Todos os dados e estudos apresentados, nos fazem perceber que a violência que ocasiona a morte letal tem, cada vez mais, avançado em direção a uma faixa etária que possui raça específica. Os dados nacionais sobre violência letal revelam que os negros são as principais vítimas de homicídios e dentre estes, os mais vitimados são os jovens.

O exterminío da juventude é uma realidade no Brasil e com gravíssimas expressões no Ceará, principalmente em Fortaleza. Percebemos, contudo, que a parcela da juventude que mais é vitimada por homicídios se concentra geograficamente nas periferias.

Tudo isso nos leva a questionar se existem vidas que valem menos que outras e se possuem importâncias diferentes para o modo de produção que governa a sociabilidade brasileira.

Muitas dessas mortes são banalizadas pela cultura de violência que temos em nosso país. Por consequência, as famílias das vítimas, em sua maioria, silenciam a violação do direito à vida. A morte, e principalmente as de assassinatos, não pode passar desapercebida ou ser naturalizada dentro do cotidiano sem passar por uma reflexão crítica. Não podemos naturalizar essa tendência de descartabilidade da vida.

A violência e extermínio de negros é uma faceta do racismo, entendido também como uma expressão da questão social, que no Brasil acontece de forma velada. É preciso desmistificar o mito da "democracia racial" que permeia o imaginário brasileiro, e, por conseguinte, camufla o racismo brasileiro. Esse mito é entendido a partir de Santos (s/n) como

> [...] uma narrativa ideológica que nega a desigualdade racial, conseqüentemente o racismo, afirmando que entre negros e brancos existe uma igualdade de oportunidade. Ao negar o racismo, ele perpetua os estereótipos e preconceitos sobre os grupos étnicos marginalizados, pois somos levados a pensar que se existe igualdade de tratamento, e as desiguais posições socioeconômicas são resultado da incapacidade de negros e índios que possuem culturas subalternas (SANTOS (s/n, p. 3-4).

Portanto, é falso afirmar que o Brasil não é um país racista. Essa negação não só tenta esconder uma realidade como também favorece a continuidade de violação dos direitos dos negros, que são a maioria em nosso país.

> Não existe democracia racial efetiva, onde o intercâmbio entre indivíduos pertencentes a 'raças' distintas começa e termina no plano da tolerância convencionalizada. Esta pode satisfazer às exigências do bom-tom, de um discutível 'espírito cristão' e da necessidade prática de 'manter cada um no seu lugar'. Contudo, ela não aproxima realmente os homens senão na base da mera coexistência no mesmo espaço social e, onde isso chega a acontecer, da convivência restritiva, regulada por um código que consagra a desigualdade, disfarçando-a e justificando-a acima dos princípios de integração da ordem social democrática." (FERNANDES, 1960, p. XIV)

4 I CONCLUSÃO

Acreditamos que existe um ataque frontal ao direito humano à vida, sendo motivado principalmente pelo discurso de ódio que incita a violência e a discriminação a partir dos movimentos conservadores. Estamos em uma época que o conservadorismo está muito forte e presente em todos os âmbitos da sociedade. Infelizmente há uma disseminação desse movimento até mesmo em locais que deveriam ser formadores de seres críticos e reflexivos acerca da sociedade.

Para pensar criticamente o problema da violência e extermínio da juventude negra, é necessário antes de tudo ter uma visão ampla acerca desta temática, compreender que se um jovem está inserido em um ciclo violento é porque diversos fatores o levaram até aquela situação, fatores estes que muitas vezes são exteriores a ele.

A família, o Estado e a sociedade possuem sua influência e seu papel importante na vida do jovem, pois a partir da visão de totalidade social deve-se refletir que, as diversas escolhas que a juventude faz para sua vida e a forma violenta que ela é tratada, é decorrente do meio em que ela está inserida, das suas condições socioeconômicas e políticas.

Os dados expostos nesta discussão revelam altíssimos índices de homicídio de jovens negros. Entretanto, o tema é em geral tratado com indiferença na agenda pública nacional. As consequências do preconceito e dos estereótipos negativos associados a estes jovens e aos territórios das favelas e das periferias devem ser amplamente debatidas e repudiadas.

Portanto, é de suma importância o debate do tema, para que se possa romper com as diferenças e incitar debate na sociedade. É preciso se posicionar contra a violação do direito humano à vida e lutar por políticas públicas que possam contribuir para transformar esta realidade.

REFERÊNCIAS

Altlas da violência 2016. Disponível em: http://infogbucket.s3.amazonaws.com/arquivos/2016/03/22/atlas_da_violencia_2016.pdf. Acesso em 04 de dezembro de 2016.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Violência contra a pessoa idosa**: ocorrência, vítimas e agressores. Brasília: Universa, 2007.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classe**: no limiar de uma nova era. vol 2. São Paulo: Ática, 1978.

FERNANDES, Florestan. Prefácio, in F.H. Cardoso e Octávio Ianni. **Cor e mobilidade social em Florianópolis.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na contemporaneidade; trabalho e formação profissional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

NASCIMENTO, Abdias do. **O Quilombismo**. 2. ed. Brasília/Rio de Janeiro: Fundação Cultural Palmares/OR Editor Produtor Editor, 2002.

OLIVEIRA, Renata de Souza. **O negro na realidade sócioeconômica brasileira: um estudo da participação do negro no mercado de trabalho.** Disponível em: http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/Publicacoes/Jovens_Pesquisadores/04/3.4.12.pdf Acesso em: 09/12/2012.

RATTNER, Henrique. Exclusão Social. **Revista Espaço Acadêmico**. São Paulo, n. 65, Ano VI, s/p. Outubro, 2006.

SANTOS, S. M. V. **A juventude negra não tem cara pintada.** Disponível em: < http://www.cnbb.org.br/ns/modules/mastop_publish/files/files_4910444f91a00.pdf >. Acesso em: 14 de setembro de 2012.

Seguridad, Justicia y Paz. Disponível em: http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/230-caracas-venezuela-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>. Acesso em 06 de dezembro de 2016.

SILVA, Sueli Baptista da Silva. **O Serviço Social frente à questão da violência doméstica**: a realidade social revelada nas ações judiciais da Vara da Infância, da Juventude e do Idoso da Comarca da Capital do Rio de Janeiro. Mestrado em Serviço Social, 2005. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO 8

ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE POBREZA: O BRASIL NO PRISMA DA OBSERVAÇÃO

Alane Maria da Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Currais Novos – RN

Marilene Bizerra da Costa
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Currais Novos – RN

RESUMO: A pobreza se constitui em um antigo e grave problema social. É perceptível que a referida temática vem nas últimas décadas obtendo maior espaço na agenda política, tendo em vista a necessidade de seu enfrentamento. Torna-se cada vez mais crucial avançar na compreensão dessa problemática que, no Brasil, encontra-se fortemente associada à desigualdade. Diante disso, o presente artigo dedicou-se a explanar noções conceituais sobre pobreza. Evidenciou-se que a sua complexidade não se restringe a realidade prática, mas se faz presente também no campo teórico. Embora venha-se evoluindo, a imprecisão conceitual sobre pobreza se configura um elemento complicador no seu desvendar.
PALAVRAS–CHAVE: Pobreza; Noções conceituais; Brasil.

ABSTRACT: Poverty is an old and serious social problem. It is noticeable that, in the last decades, the aforementioned topic has been given more space in the political agenda, in view of the need to confront it. It is becoming increasingly crucial to advance the understanding of this problem, which in Brasil is strongly associated with inequality. Therefore, the present article was dedicated to explain conceptual notions about poverty. It was evidenced that its complexity is not restricted to practical reality, but it is also present in the theoretical field. Although evolving, the conceptual imprecision on poverty is a complicating element in its unveiling.
KEYWORDS: Poverty; Conceptual notions; Brasil.

1 I INTRODUÇÃO

A pobreza representa uma das graves mazelas sociais disseminada. Os seus efeitos destrutivos se irradiam por todos os setores da sociedade. Muito embora as maiores iniciativas de combatê-la só se verifiquem nos últimos tempos, a existência de tamanha problemática não é algo recente, afinal, a pobreza sempre se fez presente, alterando as suas faces, mas mantendo a sua essência.

Atualmente, a necessidade de compreendê-la se eleva consideravelmente, visto que, vivenciamos momentos em que a pobreza passa a compor assiduamente a pauta das discussões políticas. Diante disso, o

presente artigo objetivou estudar os aspectos conceituais em torno da pobreza. Para tanto, baseou-se em pesquisa bibliográfica.

O estudo encontra-se apresentado em quatro itens. O primeiro deles concentrou-se no debate conceitual sobre pobreza e na sua tipologia. Com isso, expôs as diferentes visões que se formam sobre pobreza e evidenciou a pobreza absoluta, relativa e subjetiva enquanto tipos de pobreza. No segundo item, buscou-se explicar as linhas de pobreza enfatizando-se os diferentes tipos de linhas existentes, tendo em vista que, estas constituem o elemento demonstrativo da pobreza.

O terceiro item, por sua vez, privilegiou a análise dos parâmetros que o governo brasileiro tem utilizado para identificar a população considerada pobre, visto ser ela o alvo de suas políticas sociais. E, por fim, o quarto item contemplou a apresentação da desigualdade no Brasil, pontuado a sua inter-relação com a pobreza.

2 I O DEBATE CONCEITUAL E OS TIPOS DE POBREZA

É vasto o universo conceitual em torno do que seria a pobreza. Uma diversidade de autores se posiciona das mais diferentes formas no momento de definir o termo. São interpretações divergentes sobre uma mesma temática. Como observa, Azevedo; Burlandy (2010, p. 202) "[...] trata-se de um conceito em construção, cujos pressupostos diferem de acordo com os valores e princípios sociais, podendo ser, portanto, conceituado de diferentes maneiras como é observado na literatura."

Tanto quanto complexa é a problemática que a pobreza representa para as sociedades, assim também é a definição da mesma. Por isso, torna-se imprescindível compreender a pobreza sob os mais diversos ângulos e visões pois, o entendimento que se tem em nível conceitual, estará intimamente relacionado com a forma de mensuração, os métodos a serem utilizados em seu combate e, consequentemente, servirá como um norte para as políticas públicas de enfrentamento, bem como para avaliação dos resultados destas.

É importante observar que o grau de complexidade que suscita em torno da palavra pobreza vem se agigantando durante todo o processo evolutivo da sociedade. Ao longo dos anos firmam-se novas interpretações. Como decorrência disso, já se percebe a pobreza sendo tratada como fenômeno multidimensional.

Dentre as mais distintas formas de compreensão, Rocha (2003, p. 9) defende que "pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada." Nessa mesma perspectiva, Osório; Soares; Souza (2011, p. 9) admitem que "definir pobreza em linhas gerais é relativamente fácil: é o estado de privação de um indivíduo cujo bem-estar é inferior ao mínimo que sua sociedade é moralmente obrigada a garantir."

Evidencia-se que essas definições são fortemente generalistas. Por assim serem mostram-se vagas. Elas analisam o problema de forma superficial e panorâmica sem

adentrar nem especificar mais detidamente quais variáveis caracterizam a pobreza. Entretanto, não significa dizer que, por serem abordagens gerais, estão incorretas.

Talvez seja exatamente sua análise geral que lhe possibilite não incorrer em divergências com outras formulações, pois escritas dessa forma, contemplam as ideias das duas principais correntes de defensores na interpretação da temática, se assim podemos chamar, sendo estes os que compõem a ala dos que relacionam a pobreza à ausência de renda e os que a associam a outros elementos que não somente esta e que são postos como direitos sociais.

Existem então, percepções que são restritas e embora constituam a fonte de saber inicial a respeito da definição de pobreza, não foram renegadas. Contrariamente, são difundidas e amplamente utilizadas atualmente, apesar de criticadas. Essa concepção, com predominância biológica, destaca a pobreza como uma decorrência da incapacidade dos indivíduos proverem sua subsistência, o que significa não conseguirem o mínimo indispensável à sobrevivência. Por sua vez, considera predominantemente a falta de renda para caracterizar a pobreza.

Com relação a essa forma de pensamento, Townsend (1993, apud CODES, 2008, p. 11) lembra que, "balizando-se nos resultados dos trabalhos elaborados por nutricionistas, esta abordagem definia como pobre a família cuja renda não fosse suficiente para obter o mínimo necessário para sua manutenção meramente física."

A problemática retratada é visualizada de outro ângulo por Kageyama; Hoffmann (2006, p.80) segundo os quais "a noção de pobreza refere-se a algum tipo de privação, que pode ser somente material ou incluir elementos de ordem cultural e social, em face dos recursos disponíveis de uma pessoa ou família." Essa linha de pensamento, que respalda um caráter multidimensional, concentra a grande parte das atuais definições de pobreza. A respeito disso, Codes (2008, p. 24) aponta que,

> Sob a perspectiva da multidimensionalidade, abre-se espaço para a elaboração do fenômeno enquanto "armadilha de privação". A pobreza é percebida como um conjunto de problemas mais abrangentes, constituintes de um emaranhado de fatores que se retroalimentam e que, ao entrarem em sinergia, dificultam a superação de situações de pobreza.

Nesse sentido, fica perceptível que o conceito de pobreza tornou-se mais abrangente. Neste caso, para se considerar a pobreza com base nas concepções atuais deve-se analisar também a capacidade de acesso dos indivíduos a serviços que lhe permitam uma melhor qualidade de vida como educação, saúde, vestuário, moradia, enfim, diversos fatores capazes de viabilizar uma condição de vida digna.

Partindo dessa visão, fica claro que eliminar a carência de todos os elementos que alicerçam o conceito contemporâneo de pobreza, possibilitando a todos o acesso a direitos que se dizem assegurados, em um cenário no qual reina um sistema político e econômico cuja principal característica é a exploração, revela-se uma tarefa árdua.

Ciente disso e partilhando do conceito multidimensional Silva (2010, p. 157) destaca:

> O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e exploração para garantir a mais valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerado como mera insuficiência de renda.

Cabe lembrar que assim como os conceitos mais restritos, esta atual forma de compreensão embora aceita por muitos em função de sua amplitude, também é alvo de críticas. Estas se voltam basicamente para sua dificuldade de mensuração.

Diante de toda essa explanação, torna-se compreensível que apesar da existência de uma inegável divergência de definições, todas elas, de alguma forma, convergem para o sentido de falta, carência, privação, incapacidade humana com relação a algo. O que vai estar variando é exatamente o elemento que não se possui.

Mesmo relatada panoramicamente, a forma como a pobreza é descrita, suscita a existência de uma tipologia. Esse fato decorre do embate que rodeia as conceituações. Ao observar a literatura evidencia-se que a pobreza pode ser compreendida como sendo de ordem absoluta, relativa ou subjetiva. De forma simples e direta, Hagenaars; De Vos 1988, apud Kageyama; Hoffmann (2006, p. 81) explicam:

> a) pobreza é ter menos do que um mínimo objetivamente definido (pobreza absoluta);
>
> b) pobreza é ter menos do que outros na sociedade (pobreza relativa);
>
> c) pobreza é sentir que não se tem o suficiente para seguir adiante (pobreza subjetiva).

Com base no exposto, pode-se concluir que a pobreza absoluta se baseia fundamentalmente nos estudos iniciais que norteiam a problemática discutida, ou seja, remonta ao conceito de subsistência. É válido destacar que normalmente e com maior ênfase, aponta-se a falta de renda como causa das carências e, assim, toma-se por base uma cesta mínima de bens que as pessoas são incapazes de adquirir.

Contrariamente a noção absoluta de pobreza, de acordo com Rocha (2003, p. 11) “o conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução da desigualdade de meios entre indivíduos como objetivo social.”

Com outro olhar para o mesmo problema e aparentemente não tanto comentada cientificamente como os conceitos absolutos e relativos, a definição de pobreza vista de modo subjetivo parte da percepção individual de cada ser. Ou seja, cada indivíduo julgará sua situação, cabendo ao mesmo então analisar e decidir mediante sua realidade, considerar-se pobre ou não.

Atentos a ideia central que respalda as abordagens, nos conscientizamos de que as mesmas apresentam limitações e não passam incólumes à críticas, as quais ganham forma no momento em que se busca demostrar objetivamente a pobreza, ou seja, quando se busca elaborar linhas de pobreza.

3 I POBREZA E EXTREMA POBREZA: UMA DETERMINAÇÃO FEITA COM BASE NO ESTUDO DAS "LINHAS"

O principal artifício comumente utilizado para expor quem é classificado como pobre são as denominadas linhas de pobreza. Nota-se que a análise científica da pobreza normalmente apresenta duas linhas como referência. Esse mecanismo é evidenciado por Osório; Soares; Souza (2011, p. 15) ao relatarem que "na bibliografia sobre pobreza, é comum encontrar sistemas em que dois ou mais tipos de linhas são usados: por exemplo, uma linha de pobreza e outra, mais baixa, de miséria, indigência, ou pobreza extrema." Essas classificações permitem perceber a existência de uma distinção existente entre pobreza e extrema pobreza e, respectivamente, pobres e extremamente pobres.

Cada denominação advém de um critério e este pode variar de acordo com a linha metodológica adotada. Entretanto, pode-se assegurar que em função da linha de pobreza se situar em instância superior a de extrema pobreza, esta última expressará um subconjunto dentro dos considerados pobres.

Essa identificação de pobres numa sociedade e diferenciação dentre os próprios pobres, torna-se mais compreensível quando vista em termos práticos e isso decorre da verificação do parâmetro classificatório. Diante disso, surge então o seguinte questionamento: o que considerar como elemento base para a formulação das linhas de pobreza? É dessa indagação que nos defrontamos com grandes contestações e uma infinidade de alternativas a serem seguidas.

Os tipos de linhas de pobreza frequentemente retratadas compreendem as linhas absolutas ou objetivas, linhas relativas, linhas subjetivas, e as linhas administrativas.

Buscando conhecer a forma que o mundo, de um modo geral, vem lidando com a demonstração da pobreza, percebe-se a utilização preponderante das linhas absolutas e relativas.

A abordagem relativa é amplamente utilizada na Comunidade Europeia (Soares, 2009). No Brasil, a tradição em mensurar a pobreza se dá fortemente pela via da renda domiciliar per capita (absoluta). (Osório; Soares; Souza, 2011).

Partindo do próprio conceito advindo de pobreza absoluta, a linha de pobreza que se pauta nessa abordagem, refere-se ao estabelecimento de um valor mínimo capaz de suprir as necessidades dos indivíduos com o foco voltado para a renda. Quando se trata apenas do mínimo vital, ou seja, da noção de subsistência e, assim, do caráter nutricional básico, refere-se à linha de indigência. Por outro lado, quando neste valor

encontra-se agregado outras necessidades que não somente a alimentação, mas outro conjunto de bens, obtêm-se a linha de pobreza na essência da palavra.

Sobre esses dois tipos de linha, Rocha (2003, p. 12-13) reforçando a situação acima descrita, explica:

> Trata-se de estabelecer um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma pessoa de uma determinada população. Quando se trata especificamente das necessidades nutricionais, esse valor é denominado linha de indigência, ou de pobreza extrema, em referência ao caráter essencial das necessidades alimentares. Quando se refere ao conjunto mais amplo de necessidades, trata-se da chamada linha de pobreza. Esses parâmetros são utilizados como crivo para distinguir, na população, dois subgrupos, de acordo com a sua renda; respectivamente, indigentes e não-indigentes, no caso de linha de indigência, e pobres e não-pobres, quando se utiliza linha de pobreza.

A linha relativa segue a lógica da comparação social. Ao relatar essa segunda alternativa de expor a pobreza, Rocha (2003, p.14) afirma que,

> No caso de linhas de pobreza estritamente relativas, trata-se de estabelecer um valor que tenha como referência o nível de vida preponderante na sociedade em questão. Geralmente, esse valor é estabelecido com base na renda média ou mediana do conjunto da população, por conseguinte, desvinculando do efetivo poder de compra ou do nível de bem-estar que é capaz de proporcionar de fato.

Um terceiro tipo de linha volta-se para a subjetividade. Esta possui dificuldades que lhe são próprias. Sucintamente, nos deparamos com a noção de que a linha de pobreza subjetiva é construída de acordo com a percepção de cada indivíduo sobre a sua condição de vida.

Por fim, as chamadas linhas administrativas mostram-se como uma saída a complexidade das linhas científicas descritas. Não há uma definição precisa e clara a respeito dessa tipologia, mas pelo modo como são referenciadas, expressam um valor definido arbitrariamente em função principalmente da disposição orçamentária.

Conforme explica Osório; Soares; Souza (2011, p. 18) “o mínimo estabelecido pela linha de pobreza administrativa é um mínimo possível, função não apenas de uma concepção consensual de pobreza, mas também do espaço fiscal e das restrições orçamentárias.”

A forma de mensuração da pobreza transparece ser a expressão prática da complexidade em volta do tema. As causas da problemática identificação e mensuração dos pobres e extremamente pobres pode ser encontrada na verdadeira e real ausência de conceito de pobreza. Com esse mesmo ponto de vista, Soares (2009, p. 44) revela que “[...] até hoje não há um método de calcular a linha de pobreza que faça sentido. Talvez isto seja porque o próprio conceito de pobreza não faz sentido.”

Devemos ter em mente que a constituição de uma linha de pobreza exerce uma importância que transpassa a esfera científica, se estendendo ao meio político, econômico e social. Sendo assim, torna-se instigante conhecer os critérios de pobreza

que vem sendo adotados no Brasil, país que vem expondo pretensão de redução da pobreza e extinção da extrema pobreza.

4 I A CONCEPÇÃO E OS PARÂMETROS UTILIZADOS PELO GOVERNO BRASILEIRO

Como já mencionado, prevalece no Brasil a tradição de se quantificar a pobreza a partir do seu sentido absoluto. Embora baseadas em uma mesma concepção, dispomos de uma diversidade de linhas. A elaboração de cada linha existente se fundamenta em diferentes critérios. Mesmo que estes culminem essencialmente na renda, o processo de definição desta toma caminhos distintos. Em território nacional, se observa que os parâmetros frequentemente utilizados, correspondem à medição de calorias necessárias e, consequentemente, na determinação de valores monetários com base nesses níveis calóricos, ou por outra via, baseiam-se em frações do salário mínimo vigente.

A situação acima descrita, corretamente sugere a inexistência de um critério oficial de pobreza em nosso país. Esse fato é ressaltado por Soares (2009, p.10) ao afirmar que "o Brasil não conta com uma linha ou metodologia oficial de pobreza e as políticas públicas utilizam critérios diferentes e contraditórios entre si."

A criação de uma linha oficial já vem sendo discutida pelo governo e por pesquisadores. O Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, trabalham na busca de elaboração dessa proposta. (SOARES, 2009). No entanto, esse procedimento ainda encontra-se apenas no plano das ideias e, enquanto os rumos não se definem, o governo permanece identificando os pobres de forma diferenciada e, assim, impondo distintas condições para inclusão de beneficiários em seus programas sociais.

O uso de diferentes linhas pelo governo é reconhecido e sintetizado pelo IBGE (2010, Não paginado) o qual relata:

> O próprio governo brasileiro utiliza diferentes cortes de renda monetária domiciliar per capita para selecionar beneficiários para seus programas e políticas sociais. [...] O Programa Bolsa Família, por exemplo, considera extremamente pobres as famílias com renda domiciliar per capita de até R$ 70,00 e pobres aquelas com até R$ 140,00. O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC – LOAS beneficia idosos e deficientes com rendimento domiciliar per capita inferior a ¼ de salário mínimo. O Plano Brasil Sem Miséria, recentemente lançado, combina a linha de R$ 70,00 de rendimento domiciliar per capita com outras dimensões de pobreza, como falta de saneamento básico, na identificação do seu público-alvo. O valor de ½ salário mínimo per capita, por sua vez, é o valor referencial de inclusão de famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal, sistema que cadastra famílias potencialmente beneficiárias desses programas.

É inegável a discrepância nas bases que expressam o valor das linhas governamentais. Aos nos detemos à análise das linhas de elegibilidade do Programa Bolsa Família – PBF, importante programa da rede de proteção social, evidenciamos o principal fator adotado pelo governo na formulação de suas linhas de pobreza.

Em 2003, ano de criação do PBF, as referidas linhas de pobreza e extrema pobreza também denominadas linhas de elegibilidade, correspondiam respectivamente a R$ 100,00 e R$ 50,00. Ao buscarmos informações nos deparamos com uma certa obscuridade no que tange o critério utilizado na constituição desses valores iniciais e, assim, são apenas dados como tais, sem no entanto, esclarecer os procedimentos de mensuração seguidos para a referida determinação.

Mesmo diante dessa realidade, Soares (2009) assegura que, estas linhas foram estabelecidas com base em cálculo alimentar desenvolvido em consonância com pesquisas focadas no método calórico direto. Sendo assim, percebe-se que embora as linhas de pobreza do PBF estejam pautadas numa metodologia, cujo embasamento se dá em consonância com a perspectiva absoluta, a mesma integra o vasto universo das linhas administrativas. Isso porque, a determinação do valor das linhas é imposta pelo governo e a decisão deste, encontra-se diretamente relacionada com os níveis dos cofres públicos. Esse fato sugere a existência de uma essência manipulativa. Talvez a utilização desse método, impossibilite a obtenção de uma fotografia mais fidedigna da pobreza.

A forma administrativa de definição de linha de pobreza embora criticada, expressa uma característica preponderante do governo e, portanto, não se restringe apenas ao PBF se estendendo aos demais programas sociais. Desse modo, os questionamentos que naturalmente encontram-se impregnados a qualquer tipo de linha se intensificam pelas peculiaridades que permeiam os critérios que definem as linhas adotadas no Brasil. Porém, as mesmas permanecem sendo utilizadas em momentos em que o discurso associado a busca por melhor conhecer a pobreza e combatê-la segue no país.

5 I BREVE EXPLANAÇÃO SOBRE DESIGUADADE: UM OLHAR PARA O BRASIL

É praticamente impossível relatar a pobreza sem mencionar a desigualdade. Ambas encontram-se intimamente interligadas e mostram-se configuradoras da realidade social, principalmente quando se trate do Brasil.

Pela própria interpretação lógica da palavra, entende-se que desigualdade se refere à diferença. Assim, remete ao sentido de uma condição na qual um é favorecido em detrimento de outro. Entretanto, deve-se identificar que elemento está se considerando na análise acerca da diferenciação. Ao refletir sobre isso, Sen (2001, p. 147) destaca que,

> As vantagens e desvantagens que têm, comparadas umas às outras podem ser vistas em muitas perspectivas diferentes, envolvendo diferentes focalizações, por exemplo, liberdades, direitos, rendas, riquezas, recursos, bens primários, utilidades, capacidades e assim por diante, e o problema de avaliação da desigualdade depende da seleção do espaço em que a igualdade vai ser apreciada.

Dentre tantos aspectos a serem considerados, a ênfase será dada à desigualdade de renda, se detendo as suas particularidades, por entender que esta produz poderosos reflexos no que tange à pobreza e ainda auxilia no entendimento de todo um complexo de desigualdades sociais oriundos da mesma.

Indubitavelmente, os efeitos decorrentes da desigualdade de renda são extremamente negativos. Essa diferenciação nos rendimentos auferidos pelos indivíduos impacta diretamente nas condições de vida em que se encontra uma população, principalmente quando essa desigualdade é verificada em níveis acentuados.

Um estudo mais acurado a respeito da desigualdade pode ser obtido quando se elege o Brasil como observatório. Isso porque a desigualdade de renda constitui o pilar no qual se estruturou a referida nação. Desigualdade essa que ultrapassou a evolução temporal e atualmente ainda se faz fortemente presente. Como reiterado por Barros; Henriques; Mendonça (2000, p. 131) “a desigualdade, em particular a desigualdade de renda é tão parte da história brasileira que adquire fórum de coisa natural.”

Assim, desigualdade de renda representa a principal marca brasileira e encontra-se posicionada não só na mente dos seus habitantes. Essa característica alcança grandes dimensões sendo reconhecida mundialmente, afinal, o Brasil ocupa as primeiras classificações no ranking dos países socialmente injustos. Ramos; Mendonça (2005, p. 355) confirmam essa premissa ao relatar que,

> Dentre os cerca de 120 países no mundo para os quais existem informações sobre o grau de desigualdade na distribuição de renda, mais de 90% apresenta uma desigualdade menor que a do Brasil, colocando-o numa posição desconfortável no cenário internacional.

Muitos pesquisadores apontam a desigualdade como sendo a principal causa da pobreza no Brasil. A respeito disso, Ramos; Mendonça (2005, p. 355) defendem que “a escassez agregada de recursos não é a explicação para os grandes contingentes de pobres encontrados no país, mas sim a má distribuição desses recursos.” Diante disso, é válida a afirmação de Barros; Henriques; Mendonça (2000, p. 123) para os quais “[...] o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres”

O grau de desigualdade de um lugar pode ser atestado mediante o uso de indicadores e existe uma diversidade de índices de desigualdade. Cada um possui métodos e características próprias. Dentre tantos, pode-se citar, a título de exemplo, os seguintes índices: Gini, Theil, Bourguignon, Hirshman-Herfiindhal, Atkinson e Dalton. Todavia, o índice de Gini mostra-se mais amplamente conhecido e utilizado.

É interessante destacar que o índice de Gini do Brasil sempre esteve mais perto de 1 (um) que de 0 (zero), ou seja, sempre esteve mais próximo do nível máximo de desigualdade. Essa realidade vista amplamente sob a perspectiva nacional se decompõe a nível regional, estadual e municipal. Nos últimos anos o índice de Gini nacional apresentou ligeira melhora. No entanto, esse declínio é tão inexpressivo que parece que o índice permanece no mesmo patamar, impressão essa que ganha mais força quando se observa o contraste social.

Mesmo diante de constatações como esta, Ramos; Mendonça (2005, p. 374) asseguram que "é possível, sim, pensar em um Brasil que 'não seja um país pobre e que não tenha muitos pobres'." Esse ato remete a noção de planejamento e todo o planejamento se dá mediante um horizonte de tempo. Entretanto, essa não se revela a prática dos governos brasileiros. Geralmente as ações se dão de forma imediatista de acordo com os planos de governo.

Não só é possível, como é preciso repensar um futuro mais igualitário para a população brasileira. No entanto, concretizar esse pensamento ainda se mostra um desafio. Enquanto isso não acontece, a desigualdade segue praticamente inabalável, irradiando seus efeitos negativos. E pobreza, por sua vez, permanece se impondo como uma perigosa conhecida de muitos brasileiros que a veem ganhar forma na realidade que vivenciam, como também, sendo objeto de discussão entre os pesquisadores.

6 I CONCLUSÃO

De acordo com o estudo desenvolvido, foi possível perceber que toda a problemática que circunda em torno da pobreza não se limita somente a sua expressão concreta e material. A complexidade do tema ultrapassa sua grave e preocupante interferência prática e alcança o nível teórico. Nesse sentido, a pobreza se revela, sobretudo um problema de ordem conceitual.

Portanto, fica evidente que, a veracidade no que tange o nível de pobreza de uma localidade é questionável. Isso advém das incompletas definições constatadas na literatura. Esse fato repercute na formulação das políticas públicas e, sendo assim, na forma como o problema vem sendo tratado.

Embora não se verifique acordo entre os pesquisadores no que concerne os estudos científicos sobre pobreza é unânime o posicionamento destes com relação a poderosa e má influência exercida pela desigualdade de renda no campo de estudo em que se concentram, principalmente quando se analisa a realidade brasileira.

Mesmo a desigualdade de renda e consequentemente a sua inter-relação com a pobreza em território brasileiro sejam elementos caracterizadores com renome internacional a longa data, as mesmas permanecem quase que incólumes, já demonstrando que a dosagem do medicamento utilizado vem sendo inadequada a gravidade da doença. Assim, tais problemáticas persistem deixando as suas marcas

na vida de muitos brasileiros e acirrando a discussão científica que se segue entre os pesquisadores.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Darana Carvalho; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katál**. Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul./dez. 2010.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. [S.l], v. 15, n. 42, p. 123-142, fev. 2000.

CODES, Ana Luiza Machado de. A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa. Brasília: IPEA, abril de 2008. (Texto para Discussão, n. 1.332)

KAGEYAMA, Angela; HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 22 Abr. 2013.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Sergei Suarez Dillon; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil. Brasília: IPEA, maio de 2011. (Texto para Discussão, n. 1.619)

RAMOS, Lauro; MENDONÇA, Rosane. Pobreza e Desigualdade de Renda no Brasil. In: GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, 10 reimp. p. 355 – 377.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Donirelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katál**. Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2010.

SOARES; Sergei Suarez Dillon. Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. (Texto para Discussão, n. 1.381)

CAPÍTULO 9

CEM ANOS EM FRAGMENTOS DE POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL

Renner Coelho Messias Alves
Secretário Executivo da Reitoria da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e Discente do Programa de Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). rennercma@gmail.com.

RESUMO: Este ensaio busca investigar os principais eventos relacionados à configuração do Estado brasileiro, cujas ações impactaram o tratamento de políticas públicas relacionadas à cultura. Para tanto, são apresentadas informações provenientes de organizações internacionais, além de instituições brasileiras, com recorte temporário de 1917 a 2017. Revelam-se, portanto, interrupções e descontinuidades das políticas culturais em razão das mudanças estatais.
PALAVRAS-CHAVE: Estado brasileiro; políticas culturais; cultural.

ABSTRACT: This essay seeks to investigate the main facts related to the Brazilian State, as they impacted in how public policies were linked to culture. Thus, some information is presented from international organizations, in addition to Brazilian institutions, with a temporary period from 1917 to 2017. Therefore, disruptions and discontinuities of cultural policies due to state change are revealed.
KEYWORDS: Brazilian State; cultural policies; culture.

1 | A CULTURA COMO POLÍTICA PÚBLICA

A cultura, no Brasil, passou por distintas abordagens políticas nos últimos cem anos. Ora teve a finalidade de superar as diferenças e unificar a nação, conforme os preceitos da Era Vargas (BARBALHO, 2007), ora procurou respeitar cada particularidade do território nacional, revelando-se múltiplos brasis (RIBEIRO, 1995). Diante disso, esta pesquisa objetiva investigar os principais eventos relacionados à configuração do Estado brasileiro, cujas ações impactaram o tratamento de políticas públicas relacionadas à cultura.

A fim de alcançar o objetivo desta investigação, de um lado, a pesquisa perpassou por documentos que propiciaram a reunião básica de dados e informações, em organizações internacionais, a exemplo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2017), para evidenciar minimamente a conjuntura global a respeito do tratamento intergovernamental atribuído à cultura. Por outro lado, a discussão considerou

a configuração do Estado brasileiro, a partir da composição de seus órgãos oficiais, como ministérios, secretarias etc.

Em razão da complexidade do tema, o recorte temporal de 1917 a 2017 visou à associação do cenário internacional aos acontecimentos nacionais. Distante de abarcar todos os fatos relacionados ao assunto, quatro principais eixos são discutidos como estratégia didática de apresentação do conteúdo: a) Divulgação das variedades culturais; b) Reforço da identidade nacional; c) Potencial comercial da cultura; d) Novos rumos. Com esse panorama, o debate perpassa pela contribuição de autores relacionados a políticas culturais e apresenta a discussão sobre os principais eventos de configuração do Estado brasileiro entorno da cultura e da identidade.

Caracterizada como complexo campo de pesquisa, a administração pública se encarrega de intermediar os interesses estatais e de seus cidadãos por meio de políticas públicas. Por isso, examinar acontecimentos históricos relacionados às políticas de fomento à cultura é uma oportunidade para melhor compreender esse campo, de modo a contribuir para o aprimoramento dos atores envolvidos na gestão de políticas públicas (RICCUCCI, 2008). Situada nos conceitos supramencionados, esta pesquisa pretende apresentar alguns dos principais fatos da administração pública brasileira acerca de políticas culturais, com ênfase temporal nos séculos XX e XXI.

2 I A CULTURA NO BRASIL NOS SÉCULOS XX E XXI

2.1 Divulgação das variedades culturais

Além de simplesmente entreter os indivíduos ao passar dos anos, as políticas culturais detêm a potencialidade de favorecer o nível de consciência dos sujeitos, ou seja, potencializar a emancipação. Assim, ao tratar da autonomia do pensamento, “o Estado encarna a cultura, a qual, por sua vez, estrutura a nossa humanidade comum” (EAGLETON, 2003, p. 18). Por isso, a autorreflexão crítica sobre a cultura (SANTOS, 2014) está associada à dimensão ética, pois o ser é primeiro homem antes de ser cidadão (EAGLETON, 2003).

Entre revoluções, revoltas e guerras, o início do século XX contou com as tentativas de unificar grupos sociais, classes trabalhadoras, enfim, pessoas reunidas sob o mesmo objetivo. Com o término da Revolução Russa e da Primeira Guerra Mundial, o cenário internacional perpassava por mudanças. Enquanto Henry Ford difundia a linha de produção industrial em grande escala, aos passos da ampliação do liberalismo econômico, o proletariado tinha sua mão de obra exaurida em longas horas de trabalho, em associação às precárias condições de vida nas cidades (HOBSBAWN, 1994).

No que tange a assuntos culturais, pouco espaço havia, uma vez que a cultura, tomada como manifestação cognoscível artística humana (GREENFELD; MALCZEWSKI, 2010), não era tratada como prioridade em meio às latentes

necessidades de sobrevivência. Ainda sobre a relação do Estado com a cultura, em 1922, em São Paulo, foi realizada a Semana de Arte Moderna, com apoio de autoridades políticas da época, como do governador do Estado de São Paulo, Washington Luís (RUBIM, 2007). Semana de 22, como ficou conhecida, contou com a presença de ilustres artistas brasileiros, a exemplo de Tarsila do Amaral, Mario de Andrade, Anita Malfatti e Oswaldo de Andrade.

Essa organização cultural promoveu a libertação cultural artística brasileira, a qual tendia a incorporar os parâmetros advindos da Europa. Em outros termos, esse movimento artístico instigava a sociedade da época a retratar a realidade brasileira de forma genuína, redescobrindo-se sua riqueza cultural (LINHARES, 1990). No cenário nacional, segundo a autora, essa ação cultural disputava a atenção dos governantes da República Café com Leite, na qual Minas Gerais (produtor de leite) e São Paulo (produtor de café) alternavam-se no poder.

Nesse sentido, até meados de 1930, a divulgação das variedades culturais dos habitantes do território brasileiro ocorreu por meio das produções intelectuais de escritores, artistas plásticos e demais representantes culturais. Sem a atenção oficial da Presidência da República para as múltiplas manifestações culturais do país, Barbalho (2007) apontou o esquecimento dessa área de política pública. No entanto, os anos seguintes foram diferentes, a partir da Era Vargas (1930-1945), a cultura recebeu atenção, sendo utilizada como estratégias para reforçar a identidade nacional.

2.2 Reforço da identidade nacional

No cenário internacional, a primeira metade do século XX foi marcada pela recuperação da crise econômica de 1929, o que ressaltou a necessidade de o Estado intervir diretamente na regulamentação e manutenção do equilíbrio comercial de sua nação. Por isso, o Presidente dos Estados Unidos da América, Franklin Roosevelt, implementou a teoria keynesiana, pela qual as premissas econômicas liberais foram reduzidas diante do Estado como condutor da economia nacional (LINHARES, 1990). Ou seja, “a teoria econômica de John Maynard Keynes propõe uma deliberada atuação estatal no intento de prevenir a ocorrência dos ciclos econômicos inerentes à dinâmica de economias monetárias de produção” (TERRA; FERRARI FILHO, 2010, p. 1).

Em âmbito político, emergiram-se os governos fascistas, a exemplo da Itália, com Benito Mussolini (ADINOLFI, 2008; D’AURIA, 2014), da Alemanha, com Adolf Hitler (FAUSTO, 1998) e da Espanha, com General Francisco Franco (ABRÃO, 2010). No caso específico da Espanha, para Hobsbawm (1994), as disputas bélicas em âmbito civil prenunciaram a coalisão de múltiplas frentes nacionais, compostas ora por conservadores, ora por revolucionários em busca da regeneração social. Em outros termos, predominava-se a valorização interna de cada nação, bem como a unificação de povos de mesma língua e com semelhantes traços culturais (BOUCHARD, 2003). Ainda para Bouchard (2003), a cultura nacional compõe o imaginário coletivo, produzido

por práticas discursivas difundidas por conjunto de símbolos sociais.

À época, no Brasil, as alterações estruturais no Estado brasileiro, alavancadas por Getúlio Vargas (1930-1945), favoreceram a intervenção sistemática no ramo da cultura. Para Barbalho (1998), a busca por um sentimento de brasilidade procurou reunir a população dispersa em prol de ideias comuns e de construir a imagem do homem brasileiro. Para tanto, foram construídos espaços físicos e simbólicos por meio dos quais intelectuais e artistas trabalhavam a valorização do homem brasileiro. Exemplificando-se, houve a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), e de outras instituições, foi "uma série de medidas, objetivando fornecer maior institucionalidade para o setor cultural" (CALABRE, 2007, p. 88).

Transformar o popular em nacional permeou as políticas culturais disseminadas pelo Presidente da República, entre 1930 e 1945. Assim, citam-se distintos órgãos responsáveis por fomentar esse objetivo através da radiodifusão, teatro, cinema, turismo e imprensa: Instituto Nacional de Cinema Educativo (RUBIM, 2007), Serviço de Radiodifusão Educativa (RUBIM, 2007), Instituto Nacional do Livro (DECRETO-LEI Nº 93, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1937), Serviço Nacional de Teatro (DECRETO-LEI Nº 92, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1937), Departamento de Imprensa e Propaganda (DECRETO-LEI Nº 1.949, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1939), entre outros. Dessa forma, "o nacional reforça a identidade diante do que vem do exterior, enquanto o popular atua no reforço no interior do país" (BARBALHO, 2007, p. 43).

A partir dessas primeiras experiências de realização de políticas culturais, algumas prefeituras seguiram a tendência nacional. Menciona-se, como exemplo, a experiência da Prefeitura da cidade de São Paulo, ao instituir o Departamento de Cultura (1935-1938), de forma a despertar a atenção de líderes políticos para assuntos pertinentes aos bens imateriais e intangíveis relacionados à cultura brasileira (RUBIM, 2007). Gradualmente, dirigentes políticos de todo o país contribuíam para a produção oficial da identidade nacional, com o objetivo de afastar a divisão popular, com riscos às relações sociais de poder oligárquico da Era Vargas (BARBALHO, 2007).

Entre outros apontamentos históricos desdobrados em políticas culturais nos anos seguintes, destacou-se o surgimento do Ministério da Educação e Cultura, em 1953, apesar de o Estado não promover ações substanciais no âmbito da cultura, segundo Calabre (2005, 2007). No entanto, a autora destacou que os assuntos culturais disputavam espaço em meio às prioridades educacionais. Mais tarde, com a instauração do regime militar, 1964, a variedade da cultura nacional é conduzida de modo a garantir a nacionalidade e a integridade de toda a nação (BARBALHO, 2007).

2.3 Potencial comercial da cultura

Os regimes militares se instalaram em diversos países da América Latina, a exemplo do Chile. Além disso, o cenário internacional também possuía os traços da Segunda Guerra Mundial. No Brasil, por sua vez, a partir de 1964, os militares

conduziam a nação de forma a assegurar sua integração (BARBALHO, 2007, p. 42-43), pois esse período contou com a "continuidade ao pensamento sobre a cultura nacional, estabelecido durante o governo Vargas, mantendo certa tradição conservadora e ligando um momento ao outro".

Baseando-se nesses preceitos, foi criado, em 1966, o Conselho Federal de Cultura (RIBEIRO, 1995; CALABRE, 2008), o qual reuniu intelectuais da época para promover a cultura unificada no País. Em conformidade com o Decreto-Lei n° 74, de 24 de novembro de 1966, esse Conselho foi

> constituído, inicialmente, por 24 membros diretamente nomeados pelo Presidente da República. Internamente, o CFC era dividido em quatro câmaras: artes, letras, ciências humanas, patrimônio histórico e artístico nacional, possuindo também uma comissão de legislação e normas que funcionava como uma quinta câmara (CALABRE, 2008, p. 2).

Nesse sentido, essa política pública na área da cultura transmitiu, pelos dizeres de Barbalho (2007), o aspecto de neutralidade do governo, de responsável por manter a identidade brasileira constituída historicamente. Aliada a transformações com fins conservadores, os produtos culturais passaram a ser destacados como objetos de consumo pela população. Para tanto, a manifestação da indústria cultural no Brasil tornou-se mais evidente a partir da ampliação da radiodifusão, da edição de jornais e revistas, bem como da difusão da televisão (RUBIM; RUBIM, 2004).

Se, de um lado, o regime militar no Brasil manteve a supervisão acurada dos produtos culturais, por outro lado, o período de transição democrática foi pautado na liberdade dos agentes privados diante da cultura. Assim como Ortiz (1994), Napolitano (2001) destacou que os entraves operacionais do serviço público brasileiro no âmbito de políticas culturais, regados a censura e repressão militar, contribuíram para a escassez de recursos e investimentos nesse campo. Esse fato, de acordo com os autores, serviu de base para promover substancialmente a abertura de investimentos privados na área cultural, ao passo que o Estado se retraiu em seu papel de controlador e mediador das produções culturais da época.

Em 1975, o primeiro plano de ação governamental para políticas culturais é consolidado por meio da Política Nacional de Cultura – PNC (MALAFAIA, 2013). A brasilidade, cuja manutenção e proteção foi pretendida pelo PNC, era assegurada por intermédio do estabelecimento de "um dique 'caracteristicamente nosso', em condições de auxiliar a triagem de traços culturais 'perversos' produzidos pelo desenvolvimento urbano-industrial e de sustar a 'imposição maciça, através dos meios de comunicação, dos valores estrangeiros'" (MICELI, 1984, p. 29).

Nesse sentido, dois principais eixos eram contemplados pelo PNC: a) patrimônio histórico e artístico, e b) patrimônio menor (MICELI, 1984). Segundo o autor, de um lado, por patrimônio histórico e artístico se referenciavam as manifestações culturais da cultura legítima, cultura de elite, atividades relacionados aos segmentos educados

da população. Por outro lado, a outra face dessa diversidade, era atribuída às práticas ou formas de expressão ligadas à cultura popular, folclórica, geralmente apreciada pelos estratos sociais desprovidos de renda, educação formal e bens materiais.

Nos anos seguintes à transição democrática, o Brasil oficializou o Ministério da Cultura, em 1985 (MINC, 2017). Essa instituição significou, para Barbalho (2005), a consolidação política da cultura no cenário nacional, de forma a introduzir esse segmento na esfera da produção mercadológica da sociedade industrial. O incentivo econômico foi legalizado a partir da expressiva Lei Sarney (LEI Nº 7.505, DE 2 DE JULHO DE 1986), atualizada pela Lei de Incentivo à Cultura, mais conhecida como Lei Rouanet (LEI Nº 8.313, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1991).

Além disso, ao passar dos anos, diversos órgãos estatais foram criados, reestruturados e extintos, com destaque para o desmembramento ministerial entre educação e cultura. Com isso, outras referências históricas também podem ser consultadas a partir das investigações realizadas por Souza (2000), Calabre (2007) e Rubim e Barbalho (2007). Esses estudos auxiliam a compreensão de como a estratégia política neoliberal propiciou novos rumos para a promoção da cultura no País.

2.4 Novos rumos

Enquanto a comunidade internacional acompanhava o encerramento da Guerra Fria, o Brasil prosseguia com o plano de estabilização monetária (LINHARES, 1990). No início da década de 1990, o Brasil, ao lado de Argentina, Paraguai e Uruguai, passa a integrar o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL, 2017). A criação de um mercado comum fomentou ações conjuntas, entre as quais, destacam-se: a) livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os países do bloco; b) coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes; compromisso dos Estados Parte em harmonizar a legislação nas áreas pertinentes, a fim de fortalecer o processo de integração (MERCOSUL, 2017).

Como superar as distinções entre as nações e propiciar o progresso? Para Porter (1999),

> Num mundo de competição global crescente, os países se tornaram mais, e não menos, importantes. À medida que os fundamentos da competição se deslocam cada vez mais para a criação e assimilação do conhecimento, aumenta a importância dos países. A vantagem competitiva é gerada e sustentada através de um processo altamente localizado. As diferenças nos valores nacionais, a cultura, as estruturas econômicas, as instituições e a história são fatores que contribuem para o êxito competitivo. Em todos os países constatam-se disparidades marcantes nos padrões de competitividade. Nenhum país é capaz de competir em todos e nem mesmo na maioria dos setores. Em última instância, os países obtêm êxito em determinados setores porque o ambiente doméstico é o mais progressista, dinâmico e desafiador (PORTER, 1999, p. 167).

Diante da crescente competição global, surgiram pesquisadores que enfatizaram o potencial econômico dos produtos culturais, a exemplo de Madeira (2014), ao tratar da

economia criativa. Assim, os setores criativos revelaram que as "atividades produtivas têm como processo principal um ato criativo gerador de um produto, bem ou serviço, cuja dimensão simbólica é determinante do seu valor, resultando em produção de riqueza cultural, econômica e social" (MINC, 2012, p. 22).

O Brasil, assim como outros países como Austrália, Reino Unido, China, Índia, África do Sul e Portugal, adotou os pressupostos da associação entre cultura e economia (MADEIRA, 2014). No caso da União Europeia, a indústria cultural foi formalizada pelos alinhamentos concedidos com a Comissão Europeia (CE, 2010, 2012). Na transição do século XX para o século XXI, as reformas administrativas (BRESSER-PEREIRA, 2014) e a busca pelo crescimento econômico dividiram a agenda política, de modo que as políticas culturais fossem retomadas mais substancialmente em meados de 2005.

Por essa visão, Andrews (2010) demonstrou a sobrecarga da estrutura do Estado brasileiro, uma expressão da configuração social de aparelhamento envolvido pelas elites políticas. Por isso, ainda são presentes os resquícios da ocupação do setor administrativo público como forma de conciliar os interesses de potenciais opositores. Com essa perspectiva, mencionam-se as ideias disseminadas por Bresser-Pereira (2014), quem versou sobre as conquistas sociais advindas por meio de concessão de direitos propiciados pelo Estado, não pela conquista popular, mais visível a partir da Era Vargas.

Ainda em alusão a Andrews (2010) e Bresser-Pereira (2014), retomam-se os pressupostos de O'Donnell (1993), já que ele registrou as diferenças existentes entre democracia representativa e democracia deliberativa. Esta se baseia na transferência total de responsabilidades, ao passo que aquela se restringe ao nível de representatividade as ações desempenhadas pelos governantes. Nota-se, portanto, que o povo ainda está distante do Estado, mas que o arranjo dessa distância permanece como uma posição relativamente confortável para ambos, até que haja mudanças graduais ao longo do tempo, caso haja um incômodo que transgrida substancialmente a comodidade do povo.

Entre as mudanças graduais, desde o início do século XX, as variedades culturais nacionais foram suprimidas em detrimento do esforço de unificação do País. Não obstante, já no século XXI, essa tradição histórica foi alterada, pois houve a criação da Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural, vinculada ao Ministério da Cultura (MAMBERTI, 2005), com o intuito de alinhar o país aos debates internacionais sobre política cultural e diversidade, sobretudo em parceria com a UNESCO. À época, a UNESCO editou a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (UNESCO, 2005), marco para a consolidação desse olhar sobre a cultura (STENOU, 2005).

Para potencializar a emancipação dos sujeitos, a prática cultural deveria pautar-se em pluralismo a disposição de todos os cidadãos. Por isso, os apontamentos de Eagleton (2003) expressam o quanto o *fazer* cultura está mais inerente à natureza humana que a face do ser político do cidadão, com anseio natural de tornar cognoscível a realidade e os modos de sua vida (GREENFELD; MALCZEWSKI, 2010). No entanto, no afã de

gerar lucros por meio da cultura, emerge-se o risco de menosprezar a promoção da cultura em detrimento da cultura do desenvolvimento econômico. Essa inversão de prioridades na agenda pública baseia-se em empregar estratégias mercadológicas em práticas culturais, assumindo-se mais um papel de teatralização para um público pagante que a função de propiciar ação reflexiva aos sujeitos, em conformidade com as exposições de Burity (2007). Assim, aspectos culturais não rentáveis estariam enfadados à ilegitimidade social, podendo culminar em extinção.

Posteriormente aos recentes governos (RUBIM, 2010; RUBIM; BARBALHO, CALABRE, 2015), o cenário político brasileiro do século XXI apresentou indícios de interrupção no ritmo de desenvolvimento de políticas culturais. Por ainda perdurar transições de lideranças em ministérios e demais unidades administrativas, desde 2016, a nova conjuntura carece de estudos mais acurados, os quais, certamente, se encontram em andamento. Em breve, acredita-se que surgirão contribuições para os novos rumos na condução da cultura brasileira.

3 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratar de políticas culturais e da administração pública brasileira, esta pesquisa debateu alguns dos principais acontecimentos históricos dos séculos XX e XXI. Posteriormente à apresentação sucinta da relação entre governos e políticas culturais, foi possível vislumbrar o posicionamento ainda instável da cultura diante do território brasileiro. Por vezes, as políticas culturais não foram prioridades dentro da agenda dos governantes, os quais, comumente, preocuparam-se com outras questões, a exemplo de assuntos de ordem material, de cunho financeiro. Nesse cenário, a construção da democracia, em termos culturais, ainda se encontra em aberto.

Além disso, o lugar da cultura em um país dotado de ampla variedade, no que tange às manifestações artísticas, ainda conta com a tradição brasileira de ações tardias e descontinuadas, bem como imbuídas de autoritarismo. Assim, somente em meio ao século XIX iniciaram-se alterações estruturais no Estado brasileiro mais favorável à formulação e à implementação de políticas culturais, com destaque para os recentes governos. As recentes alterações de governo presidencial, com suas consequentes mudanças de dirigentes ministeriais, ainda estão em estudo. Assim, os novos rumos das políticas culturais no Brasil estão em processo de dimensionamento, área frutífera para as investigações científicas desse campo.

Diante do exposto, acrescenta-se que a esfera administrativa brasileira, por vezes, atua de maneira descompassada com a formulação e implementação de políticas públicas. Por isso, faz-se necessário articular uma arena política em que o valor da cultura não seja reduzido à criação de renda. Ao contrário disso, espera-se que a força do Estado seja empregada a favor do pleno agir cultural, com propensão a assegurar meios de criar e propagar a variedade de culturas, independentemente do

viés de consumo mercadológico.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, J. (Org.). **Espanha**: política e cultura. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

ADINOLFI, G. Elites ministeriais e partidos políticos na transição democrática italiana. **Estud. Hist.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 42, p. 145-171, dez. 2008.

ADORNO, T. W. **Educação e emancipação**. 3. ed. Tradução de Wolfgang Leo Maar. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

ANDREWS, C. **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010.

BARBALHO, A. **A modernização da cultura**: políticas para o audiovisual nos governos Tasso Jereissati e Ciro Gomes. Fortaleza: UFC, 2005.

_____. Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença. In: RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A. (Org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 37-60.

_____. **Relações entre Estado e cultura no Brasil**. Ijuí: Unijuí, 1998.

BOTELHO, I. Teorias e políticas da cultura. In: NUSSBAUMER, G. M. (Org.). **Teorias políticas da cultura**: visões multidisciplinares. Salvador, EDUFBA, 2007. p. 171-180.

BOUCHARD, G. **Gênesis de las naciones y culturas del Nuevo Mundo** - ensayo de historia comparada. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 45. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. Decreto-Lei nº 92, de 21 de dezembro de 1937. Cria o Serviço Nacional de Teatro. Disponível em: <www2.camara.leg.br>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 93, de 21 de dezembro de 1937. Cria o Instituto Nacional do Livro. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 mar. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 1.949, de 30 de dezembro de 1939. Dispõe sobre o exercício de atividades de imprensa e propaganda no território nacional e dá outras providências. Disponível em: <www2.camara.leg.b >. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei n° 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A construção política do Brasil**: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34, 2014.

BURITY, J. Cultura e desenvolvimento. In: NUSSBAUMER, G. M. (Org.). **Teorias políticas da cultura**: visões multidisciplinares. Salvador, EDUFBA, 2007. p. 51-66.

CALABRE, L. (Org.). **Diversidade cultural brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2005.

_____. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: RUBIM, A. A. C. (Org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 87-107.

COMISSÃO EUROPEIA (CE). **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões** - promover os setores culturais e criativos ao serviço do crescimento e do emprego na UE. Bruxelas: Publications Office of the European Union, 2012.

_____. **European competitiveness report**. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2010.

D'AURIA, C. La política exterior fascista desde el 1922 hasta el 1929: la "Italia de la Entente". **InterSedes**, San José, v. 15, n. 31, p. 145-161, ago. 2014.

EAGLETON, T. **A ideia de cultura**. Tradução de Sofia Rodrigues. Lisboa: Temas e Debates – Actividades Editoriais, 2003.

FAUSTO, B. A interpretação do nazismo, na visão de Norbert Elias. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 141-152, abr. 1998.

GREENFELD, L.; MALCZEWSKI, E. Politics as a cultural phenomenon. In: LEICHT, K. T.; JENKINS, J. C. **Handbook of politics**: state and society in global perspective. New York: Springer, 2010. p. 407-422.

HOBSBAWM, E. **The age of extremes**: a history of the world, 1914-1991. Nova York: Pantheon Books, 1994.

LINHARES, M. Y. **História geral do Brasil**. 9. ed. São Paulo: Elsevier, 1990.

MADEIRA, M. G. **Economia criativa**: implicações e desafios para a política externa brasileira. Brasília: FUNAG, 2014.

MALAFAIA, W. V. Em tempos de distensão: o governo Ernesto Geisel e a política nacional de cultura (1974-1979). Seminário Internacional de Políticas Culturais, 4., Rio de Janeiro, RJ, 2013 . **Anais...** Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013.

MAMBERTI, S. Políticas públicas: cultura e diversidade. In: LOPES, A.; CALABRE, L. (Org.). **Diversidade cultural brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2005. p. 15-18.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Saiba mais sobre o MERCOSUL. Disponível em: <www.mercosul.gov.br>. Acesso em: 13 mar. 2017.

MICELI, S. Teoria e prática da política cultural oficial no Brasil. **Revista de Administração de Empresa (RAE)**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 27-31, mar. 1984.

MINISTÉRIO DA CULTURA (MINC). **Institucional**. Disponível em: <www.cultura.gov.br>. Acesso em: 12 mar. 2017.

_____. **Plano da Secretaria da Economia Criativa**: políticas, diretrizes e ações, 2011-2014. Brasília: Ministério da Cultura, 2012.

NAPOLITANO, M. **Cultura brasileira**: utopia e massificação. São Paulo: Contexto, 2001.

O'DONNELL, G. **Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais uma visão**

latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. São Paulo. Novos Estudos CEBRAP N.º 36, julho 1993 p. 123-145.

ORTIZ, R. **A moderna tradição brasileira**: cultura brasileira e indústria cultural. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PORTER, M. E. **Competição**: estratégias competitivas essenciais. Traduzido por Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campos, 1999.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RICCUCCI, N. M. The logic of inquiry in the field of public administration. In: MILLER, G. J.; YANG, K. (Eds.). **Handbook of research methods in public administration**. 2. ed. New York: M. Dekker, 2008. p. 3-10.

RUBIM, A. A. C.; RUBIM, L. Televisão e políticas culturais no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 61, p. 16-28, mar-maio. 2004.

RUBIM, A. A. C. (Org.). **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010.

RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A. (Orgs.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A.; CALABRE, L. (Orgs.). **Políticas culturais no governo Dilma**. Salvador: EDUFBA, 2015.

SANTOS, T. D. Theodor Adorno: uma crítica à indústria cultural. **Revista Trágica**: estudos de filosofia da iminência, v. 7, n. 2, abr.-jun. 2014, p. 25-36.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

_____. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SOUZA, M. **Fascínio e repulsa** - Estado, cultura e sociedade no Brasil. Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2000.

STENOU, K. **L'UNESCO et la question de la diversité culturelle**. Paris: UNESCO, 2007.

TERRA, F. H. B.; FERRARI FILHO, F. As políticas fiscal e monetária em Keynes: reflexões para a economia brasileira no período pós-Plano Real. In: Encontro da Associação Keynesiana Brasileira (AKb), 3., São Paulo, SP, 2010. **Anais...** São Paulo: AKB, 2010.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Communication and Information**. Disponível em: <http://en.unesco.org>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**. Disponível em: <unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf >. Acesso em: 11 mar. 2017.

CAPÍTULO 10

CINEMA E EDUCAÇÃO: A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA DESCONSTRUÇÃO DE ESTEREÓTIPOS ÉTNICO-RACIAIS NO BRASIL

Welington Júnior Jorge
Universidade Estadual de Maringá
Maringá-PR

Izaque Pereira de Souza
Universidade Estadual de Maringá
Maringá-PR

Aline Evelin Fabrício Macedo
Universidade Estadual de Maringá
Maringá-PR

Ana Paula de Souza Santos
Universidade Estadual de Maringá
Maringá-PR

RESUMO: O Brasil é um país em que as questões étnico-raciais ainda são pouco problematizadas. Após séculos de escravidão, até hoje esse é um assunto delicado na esfera das vidas pessoais da população negra. Nesse sentido, esse trabalho busca compreender em que contexto as Leis 10.639/03 e 13.006/14 se estabeleceram. Elas tratam, respectivamente, de estabelecer a obrigatoriedade da abordagem da História e Cultura Afrobrasileira e a exibição obrigatória de produções cinematográficas brasileiras nas salas de aula da educação básica. Tendo em vista o cinema como produtor de sentidos e significados, entendemos que juntas elas se tornam importante ferramenta na desconstrução das desigualdades raciais presentes nos discursos e representações, agindo principalmente como combatentes aos estereótipos raciais.

PALAVRAS-CHAVE: Relações raciais; Currículo escolar; Lei 10.639/03; Lei 13.006/14.

ABSTRACT: Brazil is a country where ethnic-racial issues are scarcely problematized. After centuries of slavery, nowadays it's yet a delicate matter in black population personal lives'sphere. In this sense, this work seeks to understand the context in which laws 10.639/03 and 13.006/14 were established. Their purposes are respectively fix mandatory of afro-brazilian history and culture approach and fix mandatory of Brazilian cinematographic productions exhibition both in the basic education classrooms. Owing to cinema as a experience and meaning' producer, we believe together laws become an important instrument in the deconstruction of racial inequalities present in discourses and representations, mainly acting as combatants against racial stereotypes.

KEYWORDS: Race Relacions; School Curriculum; Law 10.639/03; Law 13.006/14.

1 I INTRODUÇÃO

No século XX, com a expansão do capitalismo industrial, diante da necessidade

de crescimento econômico, de formação de capital humano, entre outros, foi necessário universalizar o ensino para cada vez mais pessoas, já que o capitalismo gerava o crescimento da demanda social da educação. Seguindo o mesmo modelo de demanda, o Brasil a partir de 1930, com seu forte período desenvolvimentista, viu a necessidade de reorganizar suas políticas educacionais, introduzindo novos componentes curriculares, novas metodologias e novas formas de organização e gestão. As políticas públicas voltadas à educação se tornaram crescentes dentro do sistema educacional brasileiro, com o objetivo de incluir e gerar uma melhor qualidade de ensino aos cidadãos.

A Lei 13.006/2014, projeto criado pelo Cristóvão Buarque (PPS), estabelece a obrigatoriedade da exibição de filmes de produção brasileira nas escolas de educação básica. O teor da lei é estimular a exibição de filmes como componente integrador do currículo escolar, a fim de proporcionar visibilidade as produções cinematográficas nacionais, tanto estigmatizadas pela população brasileira. O filmes norte-americanos foram massivamente exibidos nos cinemas e nas emissoras de televisão brasileira, de tal modo que se estabeleceu como um modelo ideal de se fazer cinema.

O cinema e a educação são temas discutidos por vários pesquisadores/as como: Fresquet (2013); Duarte (2009); Felipe (2009, 2015); Fabris (2008); Teruya (2006, 2009); Louro (2015). As discussões dos respectivos autores/as não têm como intencionalidade esgotar a temática, mas sim, apresentar possibilidades entre o cinema e educação.

Os filmes fazem parte de um mundo que envolve técnicas de produção de sentidos e significados por meio dos recursos imagéticos possibilitados pelo cinema, cuja narrativa ficcional pode cutucar o inconsciente do público que está assistindo. Com essa prerrogativa, incorporar esse artefato cultural na matriz curricular, pode colaborar para a desconstrução de estereótipos cristalizados no senso comum, auxiliando assim na formação cultural do indivíduo.

A Lei 13.006/2014, que estabelece a utilização de filmes no espaço escolar, propicia também a discussão a Lei 10.639/2003 para tratar sobre a obrigatoriedade do ensino da História e Cultura Afrobrasileira na educação básica. O conteúdo desta lei incluiu nos currículos escolares a luta dos negros e a contribuição da cultura negra no Brasil. Este assunto é pertinente para a desconstrução de estereótipos veiculados no currículo hegemônico, inspirado na matriz eurocêntrica.

À medida que os artefatos culturais contra hegemônicos foram incorporados nas práticas pedagógicas, as discussões étnico-raciais também puderam ser problematizadas no decorrer do ano escolar e não apenas em datas “comemorativas”, como, por exemplo, o dia 20 de novembro (Dia da Consciência Negra). O combate ao racismo nas escolas e a história do negro no Brasil, podem ser compreendidas pelos autores/as: Cavalleiro (2001); Gomes (2001, 2006, 2013); Praxedes (2010); Felipe e Teruya (2010); Silva (2012); Pereira (2011); Aguiar (2011); Munanga (2009).

Os/as pesquisadores/as que estudam cinema e relações étnico-raciais investigam

as contribuições do cinema para a educação escolar e apontam as possibilidades na desconstrução de estereótipos referentes à cultura afrobrasileira. Neste artigo ancoramos em autores que fazem essa discussão, procurando balizar a abordagem do cinema e relações étnico-raciais de forma sistematizada.

A CONSTRUÇÃO DE ESTEREÓTIPOS SOBRE A HISTÓRIA DO NEGRO NO BRASIL

A aprovação da Lei 10.639/2003 que trata sobre a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afrobrasileira" nos currículos escolares foi um grande marco na história do Brasil e também para a luta dos negros. A proposta da lei é uma política pública que busca dar visibilidade e o reconhecimento da população negra no processo de construção social, econômica, política e cultural da sociedade brasileira, que foi formada por indígenas, portugueses, africanos (negros) e depois por imigrantes (brancos e amarelos) de todas as partes do mundo.

Mesmo com a contribuição da população negra na construção do país, sua história e cultura sempre estiveram invisibilizadas. Com isso a lei traz como prerrogativa fazer um processo de "reparação" e "inclusão" da história e cultura do negro, problematizando a história "eurocêntrica" nos currículos escolares. Outro ponto a ser discutido são as lutas sociais e políticas da população negra desde a sua chegada até os dias de hoje. Com esses pressupostos e as práticas pedagógicas tendo como referência a Lei 10.639/03, questionamos a visão única e parcial do pensamento "eurocêntrico" e a imagem de uma África "exótica", "primitiva" e estigmatizada, a fim de visualizar uma África repleta de culturas e histórias.

A história dos/as negros/as africanos/as foi muito diferente dos imigrantes brancos. Os/as negros/as foram "(...) trazidos principalmente da costa ocidental da África, foram capturados meio ao acaso nas centenas de povos tribais que falavam dialetos e línguas não inteligíveis uns aos outros". (RIBEIRO, 2005, p. 114). Ao chegarem aqui em condições sub-humanas, logo eram separados de suas famílias para serem comercializados como mercadorias pelos homens brancos (portugueses), assim, totalmente dispersos em novas terras ao lado de outros/as negros/as capturados/as de culturas e dialetos totalmente diferentes tinham que se adaptar a base da força e da violência à nova formação social.

> O tráfico negreiro é considerado, por sua amplitude e duração, como uma das maiores tragédias da história da humanidade. Ele durou séculos e tirou da África subsaariana (região do continente africano abaixo da linha do deserto do Saara) milhões de homens e mulheres que foram arrancados de suas raízes e deportados para três continentes: Ásia, Europa e América [...] (GOMES; MUNANGA, 2006, p. 18).

Desde sua chegada em 1549, os/as negros/as tiveram que passar por um

processo de readaptação em um novo continente, sua contribuição econômica foi valiosa aos portugueses. Na metade do século XVI e XVII, o Brasil estava no auge da exportação de cana-de-açúcar, consequentemente, aumentando a produção, teria que aumentar "[...]o tráfico de africanos[/as] para o Brasil, especialmente para o Nordeste, onde um tipo de agroindústria se concentrou e floresceu com o cultivo de cana de açúcar" (MOURA, 1992, p.8). O trabalho escravo do povo africano, comprado ou vendido como mercadoria, proporcionou um grande avanço econômico para a Portugal. Com o passar dos anos os/as escravos/as que ocupavam os diversos meios de produção, tais como nos "(...) engenhos de produção de açúcar, nas lavouras de café, fumo, algodão, nas minas de extração de ouro, etc., trouxeram consigo seus costumes, línguas, valores, deuses e crenças" (SANTOS, 2012 p.11). Assim, o/a negro/a que aqui estava ou chegava na condição de escravo servia para repor ou aumentar a mão-de-obra nos grandes latifúndios.

Desde a sua chegada até o ano de 1888, o processo de escravidão foi árduo e cruel, durante aproximadamente 400 anos de escravidão aconteceram várias formas de resistência, o negro não aceitava sua condição de escravo e muitos fugiam para o meio da mata. Os que conseguiam fugir de seus senhores se juntavam com outros escravos/as e se organizavam em Quilombos. Um dos símbolos de resistência no período escravocrata foi o Quilombo de Palmares, que se tornou um núcleo de organização da população negra e a preservação da cultura africana, servindo também de refúgio. Os/as escravos/as negros/as eram trazidos da África na condição de mercadoria adquirida pelos seus senhores brancos, estes, por sua vez, poderiam explorar o trabalho escravo. No entanto, nem todos concordavam e aceitavam essa condição e, por isso, fugiam para os quilombos, unindo-se com outros/as escravos/as fugitivos/as que juntos lutavam para se manter livres do trabalho escravo. (MOURA, 1992; GOMES e MUNANGA, 2006; SOUZA, 2008; RODRIGUES, 1976).

Nos primeiros anos do século XX, depois de ter saído de sua condição de escravo no ano de 1888, o movimento de resistência enfrentou outra batalha contra o racismo. O estereótipo atribuído ao/à negro/a sempre esteve ligado à referência negativa e aquilo que de mais ruim poderia se intitular ao homem. Carregando este estigma de inferioridade, os homens brancos negaram até seus direitos de exercerem sua cidadania de forma livre e independente. "[...] A 'raça' ou cor negra está associada a uma série de estereótipos preconceituosos que fundamentam atitudes discriminatórias e práticas racistas que dificultam o desenvolvimento pleno dos seres humanos (AGUIAR, 2011, p. 46). A ideologia racista sempre esteve muito presente na sociedade brasileira. Esse discurso fez com que os negros tivessem dificuldades de terem qualquer tipo de ascensão social e todo trabalho que conseguiam eram trabalhos que exigiam muita força e de baixa remuneração, ou seja, continuava o trabalho escravo de forma velada.

Portanto, o racismo existente na sociedade brasileira, que desvaloriza e inferioriza o corpo negro diante do corpo branco, marca intimamente a trajetória de vida do

> negro e principalmente a construção da sua identidade étnico-racial. O cabelo do negro, visto como "ruim", serve de expressão ao racismo e à desigualdade racial que recaem sobre esse sujeito social. Acreditar que o cabelo do negro é "ruim" e que do branco é "bom" expressa um conflito construído histórica e culturalmente e que busca legitimar o negro como um ser inferior. É neste cenário social que a mulher negra brasileira constrói sua imagem. O seu corpo social será resultado dessa complexa realidade das relações raciais que permeiam até hoje a sociedade brasileira, na qual a estética negra incorpora diversos símbolos e significados negativos e pejorativos. (RODRIGUES, 2012 p.62)

Após a escravidão no Brasil, a população negra e seus descendentes nunca receberam qualquer tipo de indenização ou apoio do Estado para terem condições de se reestabelecerem de forma digna. Ao contrário, o que ficou instituído para ao corpo negro foi sua depreciação vinculado ao preconceito racial e o estereótipo de sua inferioridade frente a 'raça' branca. Esse discurso racista e atitudes negativas quando se referia ao negro, não só estava presente no discurso embora muito forte, mas sim de forma institucionalizada, seja na escola e até mesmo no currículo escolar: na fala do professor e nos livros didáticos, consequentemente o mesmo discurso era reproduzido pelos alunos (CAVELLEIRO, 2001; AMBROSETTI, 2012; AGUIAR, 2001; SILVA, 2011; CANDAU, 2013; PRAXEDES, 2010).

Durante toda a história da população negra no Brasil, desde sua chegada às terras brasileiras, não houve aceitação pacífica da sua condição de escravo. Ao contrário, eram frequentes os movimentos de resistência que questionava a condição escravista. Após a abolição da escravatura, a luta pela liberdade e a reivindicação dos direitos iguais na sociedade foram as bandeiras de luta com o surgimento do Movimento Negro no século XX. Os propósitos deste movimento era a integração da população negra na sociedade brasileira, já que a extinção da escravidão não ocorreu de forma plena e imediata.

Várias intervenções do Movimento Negro foram necessárias para obter mínimas condições de sobrevivência social. Assim "[...] para esse movimento, a efetiva integração do negro só se daria na medida em que a população negra conseguisse meios de sobrevivência que lhe garantissem acesso à educação (AGUIAR, 2011, p. 47). Outra grande forma de luta pelos espaços na política foi a "[...]Frente Negra Brasileira, que tinha entre seus propósitos a efetiva integração do negro na sociedade brasileira. Esse movimento se desenvolveu entre 1931 e 1937 e agremiou várias pessoas em todo o Brasil" (AGUIAR, 2011, p. 47).

Entre várias lutas e conquistas no século XX pelo Movimento Negro, ressaltamos a promulgação da Lei 10.639/2003 que inclui a obrigatoriedade da temática da História e Cultura Afrobrasileira. A proposta da lei tem como prerrogativa estabelecer o direito de os/as alunos/as terem acesso à cultura africana e promover a valorização do negro e todos os seus descendentes na formação do Brasil, "[...] A implementação da Lei Federal 10.639/2003 é fator fundamental no combate à discriminação e ao racismo" (AGUIAR, 2011, p.52). Valorizar a diversidade cultural brasileira aos/às alunos/as, é

uma forma visibilizar a luta e combater o preconceito e o racismo. A Constituição de 1988 no artigo 205, 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 [...]" (BRASIL, 1988). Para atender a este artigo da Constituição Federal, "[...] a escola se apresenta como um espaço vital para a discussão do racismo e para potencializar ações que visem à conscientização sobre a igualdade subjacente às cores, às raças (AGUIAR, 2011, p. 52).

A Lei 10.639/2003 não pretende invisibilizar a cultura europeia ou qualquer outra cultura. Esta lei propõe que a temática sobre a História e Cultura Afrobrasileiras seja também levada em consideração e como pertencente a cultura brasileira. A história afrobrasileira não pode ser ocultada pelo Estado, tão pouco pelos currículos escolares. A história apresentada nos livros didáticos com viés eurocêntrico deve ser revista e repensada pelos/as professores/as e até mesmo na formação de professores/as. A formação brasileira não foi uma conquista apenas do povo português, mas sim uma composição de indígenas, negros/as, mestiços/as e imigrantes dos mais diversos grupos étnicos.

Os artefatos culturais presentes na escola não podem tratar a cultura e a história da população negra como inferior frente a outros grupos. A própria Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO nos anos de 1950, ao convocar cientistas e pesquisadores para saber se era possível diferenciar os indivíduos por raça, depois de vários anos de pesquisa afirmou que "A ciência não tem como classificar rigidamente determinado grupo partindo de características físicas" (BENTO, 2005, p. 19). A ideologia racista deve ser combatida também na escola, é necessário desconstruir estereótipos de que o/a negro/a é "(...) preguiçoso, indolente, caprichoso, sensual, incapaz de raciocinar" (BENTO, 2005, p.25) e problematizar esse tipo de discurso em sala de aula.

Qualquer forma de racismo deve ser combatida, os Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs, trouxeram outra história para os currículos. Os negros mesmo estando em condição de escravos contribuíram e muito para a formação econômica do país, os conceitos negativos por meio dessas discussões, devem ser revistos, para que o preconceito racial seja combatido. A Lei 10.639/03 é uma das formas de fazer com que a imagem do/a negro/a e de seus descendentes sejam revistas em todas as esferas.

> O racismo é construído nas relações que estabelecemos na sociedade. Uma vez que a escola é uma das instituições que faz parte de nossa sociedade, ela também reproduz o racismo. Em 1994, o Ministério da Educação divulgou um estudo que atestava que os livros didáticos estimulavam o preconceito. [...] Um dos mais importantes veículos de reprodução do estereótipo, do preconceito e do racismo na escola é o conteúdo dos livros de História (BENTO, 2005, p. 41).

O discurso racista está presente na fala do/a aluno/a, do/a professor/a, da

própria comunidade escolar, nos livros didáticos e no currículo. Com base nesses estereótipos a escola tem um papel importante no combate as práticas discriminatórias. Embora o discurso esteja em várias esferas, se faz necessário ações afirmativas para descontruir tal discurso. “A educação é um dos caminhos para se conhecer a diversidade de nossa gente, podendo contribuir para a construção de uma sociedade mais democrática e plural, onde as múltiplas formas de preconceito, discriminação e racismo sejam mantidas”. (SILVA, 2012. p.123). É necessário, portanto, que a escola tenha sua função social capaz de trazer a diversidade étnica e cultural para a sala de aula e problematizar as visões que discriminam e inferiorizam as culturas de minorias, ressaltando as riquezas culturais que compõem a formação social, política, cultural e econômica do Brasil.

FORMAÇÃO DE IDENTIDADE NAS PRODUÇÕES CINEMATOGRÁFICAS

A identidade é uma marcação feita pelo próprio sujeito, para assim ter condições plenas de se localizar na sociedade em que ele vive. A partir do momento que é estabelecida uma identidade, tudo aquilo que você não é, servirá de parâmetro para perceber sua diferença com o outro. Ao mesmo tempo que a identidade é construída, ela tem a total condição de se destruir ou até mesmo se reconstruir. Desta forma, “a identidade é marcada por meio de símbolos” (WOODWARD, 2014, p.9), estes mesmos símbolos, capazes de dizer o que somos e o que nos difere do outro.

Vivemos em uma sociedade na qual somos rotulados por todos os indivíduos que nos cercam. Aquilo que somos ou não, são atribuições incorporadas de forma natural pelos grupos ao nosso redor, porém, os ambientes aos quais nos encontramos podem ser diferente em outros locais, do mesmo modo quando um sujeito nos é apresentado, logo buscar relacionar com a nossa diferença, criando expectativas que temos sobre ele, a partir do momento que os laços sociais vão se firmando, alguns rótulos são inseridos ou excluídos.

> A sociedade estabelece os meios de categorizar as pessoas e o total de atributos considerados como comuns e naturais para os membros de cada uma dessas categorias: Os ambientes sociais estabelecem as categorias de pessoas que têm probabilidade de serem neles encontradas. As rotinas de relação social em ambientes estabelecidos nos permitem um relacionamento com ‘outras pessoas’ previstas sem atenção ou reflexão particular. Então, quando um estranho nos é apresentado, os primeiros aspectos nos permitem prever a sua categoria e os seus atributos, a sua ‘identidade social’ (GOFFMAN, 2004, p.5).

Woodward (2014, p.11) trata a identidade como uma construção do sujeito, podendo ser estabelecida tanto na dimensão simbólica quanto na dimensão social, pois “[...] a identidade é marcada pela diferença (...)”. Essa busca para firmar seu eu, pode ser trazida nas relações atuais, ou, a busca histórica, supostamente perdida. Dessa forma, explica a autora, a identidade não é estática, porque passa por mudanças, “[...]

a cultura molda a identidade ao dar sentido à experiência e ao tornar possível optar, entre as várias identidades possíveis [...]" (WOODWARD, 2014, p.19).

Tomaz Tadeu da Silva (2014) apresenta características marcantes nas atribuições de sentidos simbólicos e as disputas que marcam o sujeito. Como o próprio autor afirma, a identidade não é fixa e nem homogênea, há uma diversidade cultural presente na sociedade, assim, "[...] a identidade é uma construção, um efeito, um processo de produção, uma relação, um ato performativo" (SILVA, 2014, p.96).

Dentre as construções de identidade do sujeito presentes na sociedade, podemos encontra-las na produção cinematográfica, já que o mesmo tem condições de interpelar o indivíduo ativando assim sua imaginação, percepção e os estímulos audiovisuais produzidos pelas imagens em movimento. De maneira subjetiva, cada sujeito é interpelado, é descartado a influência que as produções cinematográficas causam nas pessoas, já que nos filmes são apresentadas diversas formas de significado e símbolos, "[...] a cultural molda a identidade ao dar sentido à experiência e ao tornar possível optar, entre as várias identidades possíveis, por um modo específico de subjetividade" (WOODWARD, 2014, p. 19).

> As práticas culturais são produzidas e reproduzidas numa variedade de locais sociais, e o peso de sua "gravidade social" se manifesta na forma como elas estão inscritas no corpo, como movem as pessoas à ação e colocam limites à gama de possibilidades através das quais os indivíduos negociam suas identidades e seu sentido de agência social (GIROUX, 2013, p. 132).

Giroux (2013), exemplifica que as práticas culturais estabelecidas têm plenas condições de se descolar facilmente, ou seja, as identidades são estabelecidas de acordo com os sentidos apresentados naquele contexto. Os aparatos que cercam o sujeito, se não forem conduzidos de uma forma a proporcionar as variáveis, acaba sendo locado de uma única forma, ou por uma esfera hegemônica. A cultura hegemônica para se manter no poder, utiliza de artefatos culturais para que a formação do indivíduo e seus anseios sejam estimulados, contribuindo assim para a identidade do sujeito.

A forma como a escola propõe e trabalha os mais variados assuntos e conteúdos, deve ser vista com cautela, já que aquilo que é exposto para o/a aluno/a, tem plenas condições de afirmar sua identidade ou diferença. "A cada momento histórico, o sujeito, à medida que participa das transformações, também é transformado por elas" (SILVA, 2012, p.68). Essas transformações são apresentadas por meio dos artefatos culturais presentes na escola.

> Ao indivíduo é oferecido um grande leque de opções, até mesmo de identidade. O mercado está à disposição para que o consumidor possa compor e recompor a identidade que desejar, no momento e por quanto tempo desejar (SILVA, 2012, p.14)

O cinema como um artefato cultural constitui-se em uma das mais variadas formas de mexer com a emoção. Suas imagens e narrativas possibilitam ao espectador um

mundo ficcional que instiga a sonhar, desejar, suprir suas necessidades, ter medo, se ver triste ou alegre, abandonado, protegido. As produções cinematográficas podem ou não envolver o indivíduo, e mesmo ao se satisfazer com um filme, logo virão outros para suprir essa necessidade e outras necessidades são criadas e se estabelecem, a cada filme, com suas características e especificidades, assim, "o filme evidencia o cotidiano do indivíduo" (SILVA, 2012, p.17).

> O cinema [o filme] é como uma obra aberta, capaz de possibilitar múltiplas interpretações criadoras e que, a todo momento, apresenta brechas que levam o sujeito a se deparar com os paradoxos existentes.
>
> O mal-estar que o cinema produz no telespectador ao despertá-lo é que as semelhanças só existem porque as diferenças estão presentes (SILVA, 2012, p.18).

Em meio a tantos valores que o cinema exibe e pode exibir, permite o seu público refletir e analisar sobre o que faz parte de si ou não. Por sermos repletos de símbolos culturais, nossa identidade se constitui no contato com aquilo que nos é exposto, assim, a cultura condiciona as ações do sujeito, direcionando o que somos ou não. O ser humano ao estar inserido nos grupos sociais, inviabiliza o não pertencimento a uma cultura, já que "[...] a cultura não é algo sobre ou além do sujeito; ela se dá a partir dele" (SILVA, 2012, p.22).

A escola por fazer parte da construção da identidade do sujeito, tem que possibilitar o direito ao acesso as mais variadas formas culturais. Assim a escola precisa lidar e compreender a diversidade cultural. A cultura não é singular e fixa, pois ela está em pleno processo de hibridação, na perspectiva de Canclini (2008), cuja fusão das práticas sociais na vida cotidiana, que ocorrem nos intercâmbios culturais, é inevitável no mundo globalizado.

A instituição escolar não pode se manter isenta na construção e desconstrução de estereótipos, se faz necessário que todas as culturas sejam visibilizadas, sem valorizar uma e inferiorizar outra, mas tratar como culturas diferentes. Dessa forma, o reconhecimento das identidades e logo das diferenças de cada sujeito é posicionada da mesma forma e um dos artefatos culturais que contribuem para a luta na desconstrução de estereótipos é o cinema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo trouxe a importância do cinema na desconstrução de estereótipos referentes às relações étnico-raciais no Brasil. Com políticas públicas voltadas à inclusão nos currículos escolares, a luta dos negros e a contribuição da cultura negra no Brasil e com a efetivação da Lei 10.006/2014, que além de incentivar as produções cinematográficas brasileiras, pode proporcionar reflexões sobre a forma que a imagem do negro é construída no cinema, foram a base desse artigo.

O cinema na educação escolar pode desenvolver potencialidades necessárias para o desenvolvimento intelectual do indivíduo, promovendo assim reflexões da posição social do negro no Brasil. Em conjunto com a Lei 13.006/14, trouxemos para a discussão a Lei 10.639/03 e procuramos refletir sobre o potencial pedagógico do cinema para a desconstrução de estereótipos nas relações étnico-raciais.

Com base nos estudos culturais, analisamos os filmes como artefatos culturais que contribuem para a construção de identidade do sujeito, mesmo que de forma subjetiva, assim, ao serem expostos a história da população negra no Brasil nas produções cinematográficas, cabe ao sujeito refletir como determinados grupos viviam em determinados períodos da história. Outro grande ponto a ser levado em consideração é a função do professor como mediador na escolha dos filmes a serem reproduzidos na sala de aula e as possíveis problemáticas que possam ser trazidas para a discussão.

De fato, da mesma forma que o cinema possibilita um outro universo de realidade e/ou ficção, ele também pode intensificar os estereótipos que cercam o/a negro/a no Brasil e sua história/cultura. Sendo assim, a escola por fazer parte da construção de identidade e diferença do sujeito, também possibilita provocar o desconforto e fazer uma autorreflexão no sujeito.

Por fim, longe de limitar ou esgotar as reflexões sobre o cinema e educação, apontamos como as Leis 13.006/14 e 10.639/03 podem trabalhar juntas para a desconstrução de estereótipos referente à população negra. Afinal consideramos que a educação escolar é uma possibilidade de apresentar um caminho para que essas temáticas possam ser discutidas, uma vez que esse assunto é tão presente na atualidade.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcio Mucedula. **Desafios da prática docente na construção de uma educação antirracista.** Guimes Rodrigues Filho e Cristina May Ribeiro Perón (Org.). Racismo e Educação. Contribuições para a implementação da lei 10.639/03. Uberlândia: EDUFU, 2011.

AMBROSSETTI, Neuza Banhara. **O "EU" E O "NÓS":** Trabalhando com a diversidade em sala de aula. Marli André (Org.). Pedagogias das diferenças na sala de aula. Campinas, SP: Papirus, 2012.

BENTO, Maria Apª Silva. **Cidadania em preto e branco.** 3ª ed. São Paulo: Ática, 2005.

CANCLINI, Néstor Garcia. **Culturas híbridas.** 4. ed. 3. reimpr. São Paulo: Edusp, 2008.

CANDAU, Vera Maria (Org.). **Multiculturalismo:** diferenças culturais e práticas pedagógicas. 10. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

CAVALLEIRO, Eliane (Org.). **Racismo e anti-racismo na educação:** repensando nossa escola. São Paulo: Selo Negro, 2001.

GOFFMAN, Erving. Estigma. **Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Rio de

Janeiro: Guanabara Koogan S.A, 1988. Cap. I Estigma e identidade social. Disponível em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/308878/mod_resource/content/1/Goffman%20%20Estigma.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2016.

GOMES, Nilma Lino; MUNANGA, Kabengele. **O Negro no Brasil de Hoje.** São Paulo: Global, 2006.

MOURA, Clóvis. **História do Negro brasileiro.** 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

OROFINO, Maria Isabel. **Mídias e mediações escolar:** pedagogias dos meios, participação e visibilidade. – São Paulo : Cortez : Instituto Paulo Freire, 2005.

PRAXEDES, Walter Lúcio de Alencar. **A questão racial e a superação do eurocentrismo na educação escolar.** Luciano Gonsalves Costa (Org.). História e cultura afro-brasileira. Maringá: EDUEM, 2010.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro:** a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RODRIGUES, Joyce Maria. **A relação do corpo para a construção da identidade negra.** Renata Felinto (Org.). Culturas Africanas e Afro-brasileiras em sala de aula: saberes para os professores, fazeres para os alunos: religiosidade, musicalidade, identidade e artes visuais. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.

RODRIGUES, Nina. **Os africanos no Brasil.** 4.ed. São Paulo: Brasiliana, 1976.

SANTOS, Milton Silva dos Santos. **Afinal, o que são religiões afro-brasileiras.** Renata Felinto (Org.). Culturas Africanas e Afro-brasileiras em sala de aula: saberes para os professores, fazeres para os alunos: religiosidade, musicalidade, identidade e artes visuais. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.

SILVA, Eizete Conceição. **Subjetividade e cinema:** vida\arte\vida. – Maringá : Eduem, 2012.

SILVA, José Carlos Gomes. **Cultura afro-brasileiro e patrimônios culturais africanos nos currículos escolares:** breve memória de lutas por uma educação antirracista. Guimes Rodrigues Filho e Cristina May Ribeiro Perón (Org.). Racismo e Educação. Contribuições para a implementação da lei 10.639/03. Uberlândia: EDUFU, 2011.

SOUZA, Marina de Mello e. África e Brasil africano. São Paulo: Ática, 2008.

WOODWARD, Kathryn. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. In. SILVA, Tomaz Tadeu (Org.). **Identidade e diferença:** A perspectiva dos estudos culturais. Petropolis, RJ: Vozes, 2014.

CAPÍTULO 11

DEMOCRACIA E CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: AVANÇOS E RETROCESSOS

Francisco Mesquita de Oliveira
Universidade Federal do Piauí – UFPI
Teresina - Piauí

RESUMO: Este trabalho é esforço de pesquisa bibliográfica sobre democracia e construção do Estado brasileiro. A democracia, enquanto método e regime de governo, ao longo dos tempos tem sido uma construção política de disputa pelo poder de Estado. O Estado republicano brasileiro se constrói na dualidade entre autoritarismo e democracia. Para Schumpeter (1984) e Sartori (1987) a democracia liberal representativa é um caminho adequado na disputa do poder estatal. Para Reis Filho (1998) e Fausto (2013) a construção do Estado brasileiro, ao longo do período republicano, viabiliza-se num processo de alternância entre autoritarismo e democracia sem ruptura. Para entender esse processo de construção da democracia e do Estado brasileiro na literatura social contemporânea, adotou-se neste trabalho a técnica de análise de conteúdo, da metodologia qualitativa. Tanto a teoria quanto a metodologia utilizada contribuíram à percepção continuísta de um Estado brasileiro elitizado e excludente.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Estado brasileiro. Poder político.

ABSTRACT: This work is an effort to bibliographical research on democracy and construction of the Brazilian State. Democracy, while method and system of Government, throughout the ages has been a political construction of the State power. The Brazilian Republican State is built on duality between authoritarianism and democracy. For Schumpeter (1984) and Samson (1987) liberal representative democracy is a proper way in State power. For Kings Son (1998) and Fausto (2013) the building of the Brazilian State, throughout the Republican period, enables a process of alternating between authoritarianism and democracy without breaking. To understand this process of democracy-building and the State in contemporary social literature, has this job analysis content technique, qualitative methodology. Both the theory and the methodology used have contributed to the perception of a Brazilian presidency State elite and exclusive.

KEYWORDS: Democracy. The Brazilian State. Political power.

1 I INTRODUÇÃO

O debate acerca da construção da democracia liberal representativa se fortaleceu após a Segunda Guerra Mundial. Várias

nações optam por esse método político como forma de democratizar o Estado. Até meados dos anos de 1970 o debate sobre a democracia liberal representativa se hegemonizou na literatura ocidental, não dando espaço para pensar e praticar outra forma de democracia, a democracia participativa. Contudo, a partir de uma nova leitura dos estudos de Rousseau, Stuart Mill e G. D. H. Cole, considerados precursores da ideia de participação na modernidade (PATEMAN, 1992), a prática da democracia participativa, nascida na antiga Grécia, foi retomada na academia e na prática social nos continentes europeu e americano.

No Brasil, de certa forma, essa discussão coincide com o processo de democratização do Estado. Um Estado por natureza dualista, autoritário, excludente e impopular. Nos primeiros trinta anos da república o Estado brasileiro foi capturado pelas oligarquias e coronéis, com a política dos governadores, de Campos Sales (1898 – 1902), que estabeleceu alianças com governadores e estes com os coronéis que alimentavam um sistema político baseado no aliciamento de eleitores e no burlarmento do processo eleitoral, cuja maior expressão foi a política "café-com-leite". Nos anos trinta, o Estado passa por mudanças significativas de consolidação institucional num processo contraditório e autoritário, mas avança, após o Estado Novo, para um primeiro período de democracia.

Na sequência, o Estado vive quase vinte anos de ditadura militar, período em que as liberdades foram cerceadas e os direitos civis e políticos suspensos. A sociedade passa por retrocesso na construção democrática, o Estado, ao invés de protetor, torna-se inimigo do cidadão e os governantes seus carrascos. O autoritarismo, o mandonismo e o clientelismo são acepções políticas expressivas de um Estado autoritário e elitizado. Nesse *modus operandi* político não há espaço para a democracia, para a participação, para a política da cidadania e construção de sujeito.

Não obstante, as manifestações públicas a partir do final dos anos 1970 e a pressão da crise econômica dos anos 1980 criam ambiente de oportunidade para mudanças políticas e o Estado autoritário não resiste a uma explosão de manifestações da sociedade em favor da democracia, da configuração de um novo pacto social que resulte no Estado Democrático de Direito. O resultado da vontade de expressiva parcela da população é a promulgação da Constituição de 1988. Com a nova Carta Magna o Estado brasileiro entra na era da construção democrática liberal representativa e dialoga com experiência de democracia participativa. O debate da redemocratização do Estado; da participação política da sociedade, para além do voto; da construção e execução de políticas públicas; da configuração de uma sociedade civil ativa; tornam-se predominante na prática de movimentos sociais, de organizações não-governamentais (ONGs), de cidadãos e adensa uma política participacionista. É desse percurso político que trata este trabalho, dividido em quatro seções: origem e conceito de democracia; construção do Estado brasileiro; avanços e retrocessos na construção democrática do Estado, por fim, à guisa de conclusão. Passamos, agora, à discussão sobre democracia.

2 I ORIGEM E CONCEITOS DE DEMOCRACIA

As ideias e práticas de participação de indivíduos na tomada de decisão, como processos de organização da sociedade, tiveram início nas pólis gregas, mais precisamente em Atenas, entre os séculos III e IV, a. C. Esse processo ficou conhecido desde a definição de democracia cunhada por Aristóteles. O conceito de democracia origina-se do grego, que significa *demo* (povo) mais *cracia* (governo). No senso comum, designa povo no governo, governo do povo, governar com o povo. Naquela época, na Grécia Antiga, os cidadãos participavam das assembleias públicas (na Ágora), para decidir sobre os destinos políticos de Atenas. Porém, em que pese àquela democracia ser participativa, nem todas as pessoas participavam das tomadas decisões: mulheres, estrangeiros, escravos e menores de vinte e um anos não tinham direito à participação. Mas, para a época, aquele foi um sistema político avançado e deu origem às democracias que hoje conhecemos. Depois de Atenas, Roma Antiga, na Itália, também teve sua experiência participatória, cujos cidadãos decidiam por meio de decreto-plebiscito.

Passados alguns séculos, tais experiências desapareceram tanto em ideia quanto na prática, no decorrer da história documentada a hierarquia autoritária tem sido a regra e a democracia a exceção. Novas ideias sobre participação dos cidadãos na vida política ressurgiram a partir do século XVIII, com os escritos de Rousseau, Stuart Mill e G. D. H. Cole, considerados precursores da ideia de participação contemporânea (PATEMAN, 1992).

As ideias sobre participação e democracia, como processos de organização e de tomada de decisão com participação de cidadãos, voltaram a ter importância após as revoluções emancipatórias, o surgimento do Estado Moderno, da sociedade industrial e dos centros urbanos no século XX (PATEMAN, 1992).

Posteriormente à Primeira Guerra Mundial, o debate sobre democracia associada à participação política dos cidadãos tomou impulso e ganhou adeptos ao redor do mundo. Assim, transcorreu o processo de construção e consolidação da “democracia como método” e sistema político, com os quais parte da população, por meio de eleições, elege representantes que exercem as decisões políticas em nome do povo (SCHUMPETER, 1984). Nasceu, dessa forma, a participação indireta e a democracia representativa, ou seja, a representação seria a forma mais adequada para construir os governos e, a eleição, o método mais apropriado para a construção da democracia.

Autores como Schumpeter (1984) e Sartori (1987) se tornaram referência no debate da democracia representativa, conhecida como democracia elitista por privilegiar a participação das elites na gestão do Estado. Para esses autores, a democracia direta, como mecanismo de tomada de decisão com participação dos cidadãos, nos moldes de Atenas só seria aplicável em pequenos grupos, com a modalidade de assembleia e no tamanho o suficiente para poder se observar a participação dos cidadãos. A democracia mais adequada às sociedades seria, segundo esses teóricos,

a representativa, posto que ela teria no processo eleitoral universal, o ponto máximo da expressão de participação e poder do povo. Na democracia representativa, o povo exerce o poder de decidir pelo voto quem são seus representantes; mas decide, na democracia deliberativa, no máximo, sobre quem vai decidir por ele nos diversos processos que influenciam sua vida. A tarefa da decisão cabe aos representantes eleitos que conduzem a gestão do Estado. Esse debate tornou-se hegemônico na ideia de que a democracia representativa configuraria o método mais adequado de governo, até que o debate da democracia participativa ressurgiu nos anos de 1970, questionando os limites da democracia deliberativa e sugerindo a participação nos espaços públicos como complementar a democracia deliberativa (PATEMAN, 1992; SANTOS, 2002). A questão em debate passou a ser a seguinte: como a participação se torna efetiva e que processos são delineados na combinação da democracia deliberativa e participativa?

Para responder a tal questionamento, partimos da constatação de que a participação é carregada de conteúdo ideológico e tem caráter ambíguo: tanto pode ser utilizada para coonestar e legitimar processos políticos dissimulados, quanto ser efetiva na tomada de decisões e, assim, contribuir com a formação de cidadãos mais ativos, com a efetivação de direitos e com a configuração de uma cultura política participacionista que influencie a formação do Estado, as atitudes cidadãs e a atuação de atores sociais coletivos (TEIXEIRA, 2001). Essas concepções de participação, a partir dos anos 1990, apresentam consequências díspares no processo de construção da democracia: por um lado, podem reforçar a democracia minimalista, que requer o mínimo de participação cidadã; por outro, supostamente reforçam a democracia participativa, podendo, ou não, complementar a democracia representativa. Esse debate segue na atualidade.

3 I A CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Para analisar a construção do Estado brasileiro é necessário, antes de tudo, falar de alguns aspectos fundantes da política. Nesse sentido, é conhecida a inexistente participação dos cidadãos em processos políticos de construção da sociedade. Até pouco tempo atrás apenas as elites políticas e econômicas do país se envolveram com assuntos da política. Por exemplo, a participação política por meio do voto, desde a colonização até a Constituição de 1988, excluiu diversos setores da sociedade: escravos, negros, índios, analfabetos e menores de idade de 21 anos. A Constituição de 1891 (a primeira constituição republicana) garantiu o voto direto para a Câmara, o Senado, a Presidência e voto dos homens com idade acima de 21 anos. Mas, as mulheres e os analfabetos continuaram excluídos da votação. Elas só passaram a votar a partir de 1934 e os analfabetos após a Constituição de 1988. Outro exemplo é a participação popular na eleição para presidente que até pouco tempo foi restrita:

na primeira eleição presidencial (1894) o Brasil tinha 15,5 milhões de habitantes, a votação atingiu 2,2% da população (276.583 votantes). Mais de 30 anos depois (1926), a população brasileira era cerca de 30,9 milhões e nas eleições para presidente a votação atingiu 2,3% dela. Em 1960, a população já era de 70,1 milhões e o eleitorado votante apenas 17,8%. No período de ditadura militar os restritos diretos políticos foram cessados e foi instituído o sistema de colégio eleitoral em que os deputados federais elegiam o presidente (RETRATO DO BRASIL, 1984).

Assim, desde a criação da República (1889) que a democracia elitista brasileira é colocada à prova. No período conhecido Primeira República ou República Velha (1889 a 1930) a prática política coronelista se institucionalizou para manter o poder do Estado nas mãos de oligarquias agrárias em alianças com setores conservadores urbanos (LEAL, 2012). Contudo, a política coronelista não nasce na República Velha, e sim muito antes, no período colonial ela se engendra nas práticas dos senhores de terra que recebiam da Coroa o poder de explorar a terra e tudo que nela havia. No século XIX, com a criação da Guarda Nacional para conter conflitos populares contra o governo regente, também foi criado pelo governo monárquico o cargo de coronel e distribuído aos senhores proprietários de terra, e estes passaram a exercer poder de polícia no controle de conflitos locais. Com o tempo, os senhores donos de terra foram impondo obediência a si pelo poder de coronel ao impor suas ordens ao povo (FAUSTO, 2013). Essa prática militar exercida por coronéis deu origem ao coronelismo político, um sistema baseado em aliciamento e troca de favores a eleitores. Tanto que no governo de Campos Sales (1898-1902) foi instituída a política dos governadores, aliança do governo federal com os governadores de estados para garantir a sustentação de seu governo e equilibrar as forças políticas nos estados. Por sua vez, os governadores estabeleceram alianças com os coronéis (senhores donos de terras) com troca de favores (cargos públicos) e estes exerciam seu poder político-militar e econômico para aliciar eleitores e “preparar” as eleições locais de modo a garantir sua vitória e de seus aliados governadores. É a politica coronelista institucionalizada que viabiliza o Estado republicano brasileiro, dito democrático (FORTUNATO, 2000).

Porém, essa política coronelista foi interrompida por Getúlio Vargas que tomou o poder político com a chamada revolução de 1930. Ele pôs fim à aliança da política oligárquica “café-com-leite”, uma aliança dos políticos produtores de café de São Paulo com fazendeiros produtores de leite de Minas Gerais, que se reversavam na presidência com eleição de políticos desses dois estados. O governo de Getúlio Vargas teve três períodos distintos: 1930 a 1934, denominado de Governo Provisório e ênfase na organização do Estado; 1934 a 1937, Governo Constitucional, marcado pela elaboração e aprovação da segunda constituição republicana e; 1937 a 1945, conhecido como Estado Novo, período em que Vargas governou de forma ditatorial. Na era Vargas, quinze anos ininterruptos de governo, o Estado brasileiro passou por transformações significativas, inicialmente centralizou o poder e dissolveu o parlamento com apoio do exército e destinou cargos de gestão do Estado aos militares para

neutralizar as oligarquias. Com a promulgação da Constituição, em 1934, organizou e centralizou o poder executivo, criou as bases da legislação trabalhista, reinstituiu a democracia representativa eleitoral, criou o voto secreto e o voto feminino. Criou também vários direitos sociais, como: salário mínimo, justiça do trabalho, oito horas de jornada de trabalho, férias remuneradas, carteira de trabalho e ampliação da aposentadoria para categorias de trabalhadores públicos e privados. Sob pretexto de ameaças comunistas, desde os movimentos da Aliança Nacional Libertadora (ANL) que em 1935 detonou a intentona comunista, Vargas centralizou o poder, perseguiu inimigos políticos, fechou o Congresso Nacional em novembro de 1937 e impôs outra constituição ao país que lhe conferia amplos poderes. Com isso, cancelou as eleições presidenciais, instituiu a ditadura do Estado Novo, fechou instituições sindicais, prendeu políticos, colocou na ilegalidade o Partido Comunista e impôs a censura aos meios de comunicação (CANCIAN, 2013). Todavia, em 1945 o Estado Novo teve fim, enfraquecido com a queda do nazifascimo e o fim da Segunda Guerra Mundial. Num curto período de meio século o Estado brasileiro sofre as consequências da política coronelista, golpista, ditatoriais e técnico-burocrática e não consegue se democratizar, antes o contrário, consolida-se na cultura política do autoritarismo, do mandonismo e do clientelismo.

A democracia representativa liberal, na prática, foi possível no Brasil somente entre os anos de 1945 e 1963, época em que houve pluralismo partidário, fortalecimento do movimento sindical operário, surgimento dos sindicatos de trabalhadores rurais, de associações de moradores de bairros, impressa livre, enfim, período de experimento democrático da incipiente sociedade civil brasileira. Foi este o período de maior diálogo da sociedade com o Estado, de constituição de forças sociais e afirmação da sociedade até o regime político militar ser instalado.

> Os trabalhadores surgiram no cenário político durante a transição democrática, ao longo do ano de 1945, participando ativamente do movimento queremista. Até março de 1964, manifestaram-se por meio de seus sindicatos e de partidos políticos, em particular o PTB e o PCB, com greves, manifestações públicas e nas campanhas eleitorais (FERREIRA, 2010, p. 13).

Foi intensa também a participação de setores da intelectualidade no debate brasileiro nesse período e contribuiu para o fortalecimento da democracia. Já no fim do período democrático esse setor da sociedade teve participação mais intensa, nas palavras de Ferreira,

> a intelectualidade brasileira participou ativamente dos debates sobre os rumos do país, especialmente no tocante aos projetos de desenvolvimento e à questão democrática. A começar no governo de Vargas, mas sobretudo com Juscelino Kubitschek e João Goulart, a sociedade produziu diversos movimentos artísticos e culturais. No teatro, na música, no cinema, nas artes plásticas ou na poesia, artistas e intelectuais valorizavam o nacional e o popular. Tudo queria ser novo, do Cinema Novo à Bossa Nova (idem).

Em que pese esse processo de envolvimento de amplos setores da sociedade nos debates sobre o modelo de desenvolvimento do país, a participação política por meio do voto excluía os eleitores analfabeto, expressa parcela da população à época. Mas considerando todo o período democrático em relação à Primeira República, houve crescente participação de eleitores nas eleições, por exemplo: nas eleições de 1933 votaram apenas 1,5 milhão de eleitores, em 1954 a votação foi 7,5 milhões e chegou a 18,5 milhões na eleição de 1962 (FERREIRA, 2010). A participação da mulher foi o diferencial no crescimento do eleitorado do país, pois até 1933 elas estavam excluídas da vida política.

Esse processo de envolvimento de alguns setores da sociedade nas questões políticas do país adensou-se no início dos anos 60, com a renúncia do Presidente Jânio Quadros, em março de 1961, e ascensão do vice-presidente João Goulart à presidência, depois de intensa negociação política que até mesmo mudou o regime de governo de presidencialista para parlamentarista, mas em pouco tempo ele conseguiu reverter a mudança e devolveu o presidencialismo. Para Reis Filho, "ali se reuniram a espada, a cruz, a propriedade e o dinheiro. E o medo, um medo muito grande, de que gentes indistintas pudessem cobrar força e virar o país e a sociedade de ponta-cabeça. Se a hipótese tinha base na realidade ou não, é outra questão" (REIS FILHO, 1998, p. 26). Essa situação levou o governo a aproximar-se da população e propor um plano de reformas que ficou conhecido como "reformas de base", incluindo a educação, o setor urbano, o setor agrário, político e fiscal. O debate dessas propostas foi suficiente para estimular a articulação de setores conservadores da política, da Igreja Católica, do setor agrário e militares contra o governo (GOMES, 2011).

Esses setores conservadores apoiaram o Golpe Militar de 1964, que pôs fim à primeira experiência de democracia liberal brasileira e impôs um regime político ditatorial militar ao país por mais de vinte anos, entre 1964 e 1985. O regime político militar impôs o bipartidarismo, cassação de direitos políticos, eleições indiretas, censura à impressa, ao cinema, à música, prisão e tortura aos considerados inimigos do regime, fechou sindicatos, entidades estudantis e passou a monitorar as universidades e reuniões de qualquer natureza. Enfim, restringiu ao máximo possível às atividades políticas e estabeleceu um processo de perseguição a inimigos e a qualquer pessoa suspeita. Nas palavras de Reis Filho, "o céu desabava na cabeça dos trabalhadores. O Estado, até então generoso e protetor, transformara-se em algoz. O pai [governo], em carrasco" (REIS FILHO, 1998, p. 28).

A retomada do Estado democrático de direito só foi possível em 1985, depois da negociação no parlamento que acordou eleição indireta de um presidente civil, no caso, Tancredo Neves, que não tomou posse e assumiu seu vice José Sarney, aliado incondicional do regime ditatorial. Apesar da crise econômica avassaladora nos anos 80, com hiperinflação e escassez de produtos nos supermercados, no plano político, a nação ficou marcada com as mobilizações sociais de democratização do Estado e a promulgação da Constituição de 1988. Com a nova constituição, voltou o

multipartidarismo, eleições diretas nas três instâncias do Estado (nacional, estadual e municipal), voto dos analfabetos (pela primeira vez em quase quinhentos anos), direitos civis, políticos e sociais estabelecidos. A participação social que fazia parte da sociedade civil organizada desde o fim dos anos 1970 continuou na década seguinte, com greve de operários, canavieiros, servidores públicos, bancários, organizações populares de moradores de bairros, Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica e organizações não-governamentais (ONGs) (MARANGONI, 2013). Para Marangoni,

> A crise provocou uma ascensão das mobilizações populares. O auge aconteceu nas semanas que antecederam a votação da emenda do deputado Dante de Oliveira (PMDB-MT), em fins de abril de 1984. A medida estabelecia a realização de eleições diretas para presidente da República. O país foi tomado de norte a sul por maciços atos de protesto. Os mais importantes aconteceram no Rio de Janeiro, com a presença de um milhão de pessoas, e em São Paulo, que contou com 1,5 milhão de participantes. Apesar de a emenda não ter sido aprovada, as mobilizações prosseguiram em greves gerais, inúmeras paralisações localizadas e na grande pressão para a aprovação de emendas populares – algo inédito – na Constituinte, instalada em 1987 (MARANGONI, 2012, s\p).

Toda essa movimentação social corroborou com a promulgação da Constituição de 1988 e o Brasil, finalmente, alcança o Estado Democrático de Direito. Aí o país voltou a funcionar como república presidencialista, apesar de sua fundação há um século, em 1889, com eleições diretas, instauração de um ambiente de participação social, direitos políticos e sufrágio universal assegurados agora na Carta Magna. A despeito da crise econômica dos anos 1980, nas palavras de Bresser-Pereira,

> (...) os anos 1980 foram também os da transição democrática, foram os anos de um grande pacto político – o pacto democrático popular de 1977 ou das Diretas Já. A transição democrática ocorreu em 1984 em parte porque os militares se enfraqueceram com a crise de balanço de pagamentos e a alta inflação inercial. E em 1988 tivemos nossa Constituição – a primeira constituição democrática do Brasil (porque foi a primeira que assegurou o sufrágio universal) e, além disso, foi uma constituição social e participativa. Do ponto de vista político, portanto, não foram anos perdidos (BRESSER-PEREIRA, 2012, s\n).

Enfim, com essas conquistas institucionalizadas na Constituição de 1988, depois de quase cinco séculos, o Brasil parecia está amadurecido político e institucionalmente, pois os direitos civis, políticos e sociais (direitos de cidadania) estavam agora institucionalizados e os cidadãos mais conscientes e participativos nas atividades políticas. E, a partir das eleições presidenciais de 1989 o Brasil entrara numa nova rota de estabilidade política democrática.

4 I AVANÇOS E RETROCESSOS NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

A Carta de 1988 é a mais democrática das constituições brasileiras, estabelece os direitos civis, políticos e sociais, um avanço que resulta da conquista da própria sociedade, por meio de lutas pelos direitos de cidadania. As lutas sociais ampliaram expressivamente o sentido e significado da participação política a partir dos anos de 1980 em diante.

O sufrágio universal, com o direito dos analfabetos votarem, reparou um esquema de exclusão política de expressiva parte da população. As eleições a cada dois anos, após a Constituição de 1988, transformaram-se em mecanismo de participação política e fez do Brasil uma das maiores democracias eleitorais liberais representativas do mundo. A prática participacionista nas políticas públicas de educação, saúde, assistência social e questões étnicas raciais se transformou num campo de disputa entre setores da sociedade e governos nacional, estaduais e locais. A disputa ocorre na construção dessas políticas, de modo a cumprir e ampliar os preceitos constitucionais, mas também no aprofundamento do Estado democrático de direito (DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2007; TATAGIBA, 2014).

A movimentação de miscelânea de atores sociais nas décadas de 80 e 90, no ambiente de Estado democrático brasileiro, possibilitou a construção de uma sociedade civil organizada e, até certo ponto, politizada. Os cidadãos que reconhecem seus direitos e as instituições civis tipo sindicatos, igrejas, ONGs, movimentos sociais demarcaram o campo político democrático nas disputas pelos bens intangíveis da sociedade, de modo aprofundar ainda mais, na primeira década do século XXI, o fortalecimento da participação social em torno da democratização da gestão do Estado e execução de políticas públicas (ROMÃO; MARTELLI; PIRES. 2014).

Em outro plano, do retrocesso da construção do Estado democrático brasileiro, o que mais impacta é o sistema político eleitoral, desde a política coronelista é corrompido pelas elites econômicas. Nem mesmo a Constituição de 88 conseguiu impor um sistema político eleitoral livre de ingerências de grupos econômicos. Se na época da política dos governadores, de Campos Sales, o aliciamento dos eleitores era regra para os coronéis, no inicio do século XXI a regra, na pós-redemocratização do Estado, é o financiamento empresarial de campanhas eleitorais em troca de favores políticos e influência nas decisões e gestão do Estado (SPECK, 2003). Agora se tem empresários aliciadores de políticos.

Os partidos políticos brasileiros, historicamente, foram construídos e geridos por senhores, barões e chefes. Para Oliveira Viana (2000), os partidos políticos no Brasil têm origem nos clãs familiares rurais do período monárquico, pois “meros motivos pessoais: — eram sempre as ambições, as vaidades e as preocupações de prestígio de família que decidiam a formação destas agremiações” (VIANNA, 2000, p. 230). Dessa época até aqui houve evolução na organização dos partidos, mas pouco mudou os motivos que os movem, sempre eles são mais pessoais e sobrepõem-se aos interesses

coletivos da sociedade. Os partidos políticos na atualidade se tornaram associações de pessoas que negociam interesses particulares e, alguns menores, caracterizam-se como organização de aluguel, ou seja, nas alianças eleitorais para concorrer às eleições, dependendo do grupo político que mais oferecer vantagens financeiras e apoio às campanhas, eles poderão obter apoio institucional dos pequenos grupos políticos. Esse processo só é possível dado o sistema político eleitoral brasileiro ser frágil, corrompível e vulnerável à vontade de gestores políticos. Por exemplo, fala-se na atualidade, frente à gama de denúncias e investigações de corrupção eleitoral relacionada à Operação Lava Jato (operação da Policia Federal e Ministério Público que investiga pagamento de caixa dois e propina a políticos e partidos políticos no financiamento de campanha eleitoral. Ela surgiu de denúncias relacionadas as operações fraudulentas na empresa Petrobras, cuja ação até 2017 já resultou na prisão de mais de 40 pessoas entre presidente de empresa, executivos, banqueiro, doleiro e políticos com e sem mandato. Essa operação já está em andamento há três anos e teve forte influência na derrubada do governo da presidente Dilma, em 2016), que o chamado caixa dois, dinheiro arrecada de empresas, gastos em campanhas eleitorais, mas não declarado à Justiça Eleitoral não seria um crime grave, apenas uma inflação menor. Mas se esse dinheiro for gasto com despesas pessoais, aí sim, seria um crime de corrupção.

Em que pese os avanços participacionistas da sociedade brasileira pós-Constituição de 1988, na atuação contra a corrupção política eleitoral ela deixa a desejar. As denuncias de envolvimentos de políticos e partidos em desvio de dinheiro público e propina não têm sido suficientes para indignar a população a ponto de forçar a construção de um novo sistema político eleitoral. A sociedade tem se mostrado apática e ineficiente no processo de construção de um Estado mais democrático e transparente eleitoralmente.

5 I À GUISA DE CONCLUSÃO

Deixamos claro nesse trabalho a construção conceitual da democracia, seu itinerário enquanto método de escolha dos gestores do Estado e disputa de ideias de duas concepções, democracia representativa e democracia participativa. Indicamos o trajeto de construção dual do Estado brasileiro e as influências das elites, dos coronéis e grupos econômicos na condução do Estado. Também apresentamos alguns indicadores de avanços e retrocesso na construção do Estado democrático de direito.

Ficou claro, por fim, que a sociedade brasileira, historicamente, cultiva o continuísmo político, não teve nenhum momento de ruptura com o processo político elitista, quando se fez uma ruptura foi para retomar o projeto político das elites econômicas como o que ocorreu com o impeachment da Presidente Dilma, em 2016, e excluir setores menos favorecidos da vida política do país. A sociedade brasileira

foi fundada no autoritarismo, no conservadorismo, na intolerância política, religiosa e social. São estes fundamentos ontológicos da democracia representativa elitista brasileira. E, retomando ao início do texto, o Brasil ainda não teve governo do povo, para o povo e com o povo, e sim, governos das elites, para as elites e pelas elites econômicas.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil: além da dicotomia Estado-Mercado. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rei, 1994. p. 17– 45.

BRESSER-PEREIRA, Luiz. "Os anos 1980 foram perdidos do ponto de vista econômico, mas não do político". Revista desafios do desenvolvimento IPEIA. a. 9, n. 72, 15 jun. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_ content&view=article&id=2759:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 10 mar. 2017.

CANCIAN, Renato. Governo Vargas (1951-1954): suicídio de Getúlio pôs fim à era Vargas. **UOL Educação**. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/governo-vargas-1951-1954-suicidio-de-getulio-pos-fim-a-era-vargas.htm>. Acesso em: 13 jan. 2017.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 1, p. 9 –15

FAUSTO, Boris. História do Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

FERREIRA, Jorge. 1946 – 1964: A experiência democrática no Brasil. **Revista Tempo**. v.14, n. 28. Niterói jun. 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-77042010000100001>. Acesso em: 12 mar. 2017.

FORTUNATO, Maria Lucinete. **O coronelismo e a imagem do coronel: de símbolo a simulacro do poder local**. 2000. 225 f. Tese (Doutorado em História Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo. 2000.

GOMES, Tão. A Renúncia de Jânio Quadros. **CartaCapital**. Publicação: 20 ago. 2011, última modificação: 06 jun. 2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/a-renuncia-de-janio-quadros-50-anos-atras>. Acesso em: 15 mar. 2017.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das letras, 2012.

MARANGONI, Gilberto. Anos 1980, década perdida ou ganha? **Revista desafios do desenvolvimento IPEIA. a. 9, n. 72, 15 jun. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2759:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 10 mar. 2017.**

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

REIS FILHO, Daniel Aarão. 1968, o curto ano de todos os desejos. **Tempo Social**: Rev. Sociol. USP, São Paulo, v. 10, n. 2, pp. 25-35, outubro de 1998.

ROMÃO, Wagner de Melo, MARTELLI, Carla Gandini Giani e PIRES, Valdemir. **Participação política no Brasil**: ação coletiva e interfaces socioestatais. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

REVISTA, **Retrato do Brasil**. São Paulo: Política, 1984. v. 1. p. 13–16.

SANTOS, Boaventura Sousa de. **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. **A teoria democrática revisitada I**: o debate contemporâneo. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1987.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SPECK, Bruno Wilhelm. A compra de votos – uma aproximação empírica. **Opinião pública**. Campinas, v. 9, n. 1, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v9n1/16155.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2017.

TATAGIBA, Luciana. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. **Política e sociedade**. Florianópolis/SC. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p35>. Acesso em: 16 mar. 2017.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras** (vol. I e II). Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2000.

CAPÍTULO 12

GESTÃO SOCIAL E POLÍTICA PÚBLICA EM UM TERRITÓRIO MARCADO PELO CAPITAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ (RJ) E REGIÃO DA BAÍA DE SEPETIBA

Daniel Neto Francisco
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, PPGCTIA
Seropédica - RJ

Carlos Alberto Sarmento do Nascimento
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, PPGCTIA
Seropédica - RJ

Lucimar Ferraz de Andrade Macedo
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, PPGCTIA
Seropédica - RJ

Lamounier Erthal Villela
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, PPGCTIA/PPGDT/DeCE
Seropédica - RJ

RESUMO: Múltiplas questões que envolvem o planejamento urbano e o desenvolvimento local são ações que perpassam pelas mais diferentes propostas de políticas públicas. Dessa forma a construção de abordagens teóricas no cenário do desenvolvimento regional tem na gestão social uma medida que propõe uma construção coletiva e desenvolvimentista. Por isso, esta pesquisa se orienta na análise da implementação dos megaempreendimentos locais instalados no município de Itaguaí (RJ) e região. Apresentando o processo de gestão social como uma alternativa para auxiliar na construção de um planejamento urbano e nas condições de oferta de bens e serviços públicos locais.

PALAVRAS-CHAVE: PolíticasPúblicas. Gestão Social. Megaempreendimentos. Desenvolvimento.

ABSTRACT: Many questions involving the urban planning and local development are actions that move through the most diferente proposals for public policies. Thus the construction of theoretical approaches in regional development scenario has in social management a measure proposing a collective and developmental construction. For this reason, this research is oriented in the review of the implementation of local megaprojects installed in the municipality of Itaguaí (RJ) and region. Introducing the process of social management as an alternative was to assist in the construction of an urban planning and supply conditions to local public goods and services.

KEYWORDS: Public Policy. Social Management. Megaprojects. Development.

1 | INTRODUÇÃO

Localizado na região metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) à 69 km da capital,

o município de Itaguaí, possui uma área geográfica total de 272 km. O município está divido em 44 bairros e uma zona de preservação ambiental, segundo a Lei 3.204 de 23 de dezembro de 2013 que "*estabelece o abairroamento do município de Itaguaí*".

Entre os anos de 2000 à 2014 o município sofreu um aumento populacional de 69.887% (de 82.030 para 117.374 mil habitantes) em decorrência da expansão do Distrito /Industrial de Santa Cruz, ampliação Complexo Portuário de Itaguaí e a implementação dos megeaempreendimentos do Porto Sudeste Brasil S/A e do Estaleiro naval PROSUB – EBN/ Odebrecht, da nova planta da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da instalação da *ThyssenKrupp* (Companhia Siderúrgica do Atlântico) que está situada no bairro de Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro, mas promove impactos diretos de poluição do ar e de resíduos no município de Itaguaí. Segundo os dados do IBGE Cidades (2018), Itaguaí registrou uma população estimada em 122.369 mil habitantes no ano de 2017, e um Produto Interno Bruto (PIB) total de R$ 4.283,923, com o PIB *per capita* de R$ 62.147,95 (2015), com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) estimado na casa de 0,715. Considerado um indicador em estágio alto, pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. No entanto, o que se evidencia a partir das análises apresentadas nesta pesquisa é que apesar do IDHM de Itaguaí se destacar em um nível alto, o município não apresenta níveis altos no que tange ao desenvolvimento social em áreas como saúde, educação, e participação social na configuração de políticas públicas locais, tendo no geral um descolamento do indicador devido à alta concentração de investimentos de grande porte em seu território, principalmente, na região da Ilha da Madeira.

1.1 Aspectos espaciais, temporais e metodologia

Esse artigo dar-se na região da Baia de Sepetiba em especial o município de Itaguaí (Rio de Janeiro / Brasil), em um raio de distância de seis quilômetros entre os empreendimentos da região do Porto de Itaguaí e da Zona Industrial de Santa Cruz. Tem como características temporais entre os anos de 2007, com o início da implementação dos megaempreendimentos na região, até o ano de 2014. A metodologia científica utilizada nesse artigo foi de modalidade aplicada e de campo. Com características explicativas em um método observacional, em uma abordagem qualitativa, utilizando de estudos bibliográficos e análise documental.

2 I OS MEGAEMPREENDIMENTOS

A Companhia Siderúrgica do Atlântico, TK-CSA, tem suas ações divididas em duas companhias (*ThyssenKrupp* 73,13% e Companhia Vale do Rio doce 26,87%), teve durante sua construção valores que envolvem cerca de R$ 11,4 bilhões, 18 mil empregos na construção e 3,5 mil na operação (BUENO, 2009). Tendo sua construção iniciada no ano de 2007 e início operacional no ano de 2009. Também no ano de 2007,

na área geográfica da zona do porto de Itaguaí ocorreu a implementação em uma área aberta as atividades da (CSN) Companhia Siderúrgica Nacional, com investimento inicial de mais de R$ 7.89 bilhões de reais, mais de 18 mil empregos diretos durante a obra de implementação e 3,5 milhões de empregos na operação.

Na tabela a seguir são expostos alguns dos grandes projetos de investimento local que vem sendo implementados na cidade de Itaguaí em torno de uma política de desenvolvimento que agrega empresas privadas, bancos públicos como o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e a ação de empresas de capital misto como a Petrobrás. Segundo o relatório Decisão Rio 2012-2014 os investimentos da Petrobras em todo o estado do Rio de Janeiro se fixa na casa dos 107,7 bilhões de reais. E a empresa também mantém atividades na região da Baía de Sepetiba, e, na cidade de Itaguaí. Contudo, investimentos realizados não foram detalhados (FIRJAN, 2014, p. 15).

Investimento	Setor	Objetivo	Valor Investimento entre **2012-2014** (R$ bilhões)	Valor Investimento entre **2014-2016** (R$ bilhões)
PROSUB	Construção Naval	Implantação e Construção de Embarcação	5,2	7,7
Porto de Itaguaí	Transporte/Logística	Expansão/Modernização	1,3	-
Porto Sudeste	Transporte/Logística	Implantação	1,3	-
Terminal da USIMINAS	Transporte/Logística	Implantação	1,3	-
Siderúrgica da Gerdau (Cosigua)	Siderúrgica	Expansão/Modernização	1,2	1,3
Companhia Estadual de Água e Esgoto	Saneamento Básico	Implementação e Expansão/Modernização	0,6	0,9
Arco Metropolitano	Transporte/Logística	Implantação	0,3	0,2

Tabela 01. Investimentos no município de Itaguaí:

Fonte: FIRJAN (2018). Adaptado pelos autores.

A Gerdau está situada no Distrito Industrial de Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro. Contudo o empreendimento possui como área de influência a cidade de Itaguaí e toda a região. Haja vista que os seus impactos ambientais e de escoamento da produção atingem a Baia de Sepetiba.

Cabe destacar a partir da tabela acima que os investimentos promovidos no município de Itaguaí, em sua grande maioria, se deram nos setores de transporte/logística e construção naval, somando a quantia de R$ 9,4 bilhões no período de 2012-2014. E R$ 7,9 bilhões entre 2014 e 2016. Contudo, os valores referentes aos investimentos no Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (AMRJ), foram diluídos por toda a extensão da rodovia, que congrega nove (09) municípios da metrópole fluminense.

Tais investimentos não se limitaram apenas aos limites administrativos do município de Itaguaí, entretanto, a partir das análises de Alcântara (2011) e Francisco (2016) nota-se que os impactos do Arco Metropolitano, tanto na paisagem quanto na composição territorial do município, se demonstram de forma clara.

Outro investimento que foi incorporado de forma diluída, e não apenas na municipalidade de Itaguaí foram os montantes relacionados à implementação, expansão e modernização da rede de água e esgoto pela CEDAE. Onde municípios como Nova Iguaçu e Seropédica também foram beneficiados, atendendo de forma insuficiente a demanda historicamente reprimida pela debilidade de políticas públicas de saneamento voltadas para os municípios que compõe a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O próprio Plano de Saneamento Municipal de Itaguaí, disponibilizado em 2016, demostra a fragilidade do sistema de esgotamento local: *"a maioria da população urbana despeja seu esgoto nas galerias de drenagem, confirmado pela situação atual de alguns dos canais de drenagem visitados e pela inativação das estaç*ões elevatórias de esgoto" (ITAGUAÍ, 2016, p. 127).

Iniciou-se no ano de 2010 as obras de construção do megaempreendimento denominado Porto Sudeste do Brasil S/A a construção desse empreendimento é voltado para a criação de um terminal portuário privado que escoe a produção de minério de ferro extraído no estado de Minas Gerais sendo sua utilização mista (própria e alugada). Sua conclusão estava prevista para o ano de 2015, com investimentos na ordem de mais de R$ 1.2 bilhões (apenas entre os anos de 2001-2013).

No ano de 2012 na região da praia do saco do Engenho (bairro da Ilha da Madeira: Itaguaí), a marinha do Brasil deu início ao programa PROSUB (programa de desenvolvimento de submarinos), com o intuito de desenvolver submarinos de propulsão nuclear e submarinos de diesel-elétrico em uma área de extensão total de 700 metros de extensão por 14 metros de diâmetro, perfazendo um total de 103 mil m². O programa PROSUB está sendo desenvolvido em um consórcio entre a empresa Francesa DCNS (*Direction des Constructions Navales et Services*) e a empresa brasileira Odebrecht.

Os relatórios técnicos disponíveis no site da Marinha do Brasil demonstram que até o ano de 2014 foram gastos R$ 10.3 bilhões com uma proporção de 48% das obras concluídas. E com uma previsão de R$ 2.261 bilhões para a conclusão de metas, e, mais R$ 11 bilhões para conclusão dos cronogramas físico-financeiros. Tendo a previsão de conclusão das obras para o ano de 2023. Segundo dados fornecidos pelo próprio site da Marinha do Brasil serão criados 8 mil empregos diretos e 32 mil indiretos, e durante a construção dos submarinos serão criados 5.600 empregos diretos e 14 mil indiretos (MARINHA, 2011).

Toda a região da Zona Industrial de Santa Cruz e da macrozona do complexo portuário do porto de Itaguaí, tiveram sua expansão acentuada para além destes megaempreendimentos citados. Ao total ambas as regiões somam hoje 28 empreendimentos de grande porte, somente nessa região em um raio de 6 quilômetros

totais. Além de mais de 200 pequenos empreendimentos (empresas satélites), que prestam serviços diretamente para esses empreendimentos de grande porte.

Atualmente os principais empreendimentos na região do Porto de Itaguaí, são: Sepetiba Tecom S/A, CSN (Companhia Siderúrgica Nacional), Usiminas (Usina Siderúrgica de Minas Gerais), Valesul alumínio S/A, NUCLEP (Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A), CPBS (Companhia Portuária Baia de Sepetiba), Marinha do Brasil (Odebrech – DCNS) e a Porto Sudeste Brasil S/A.

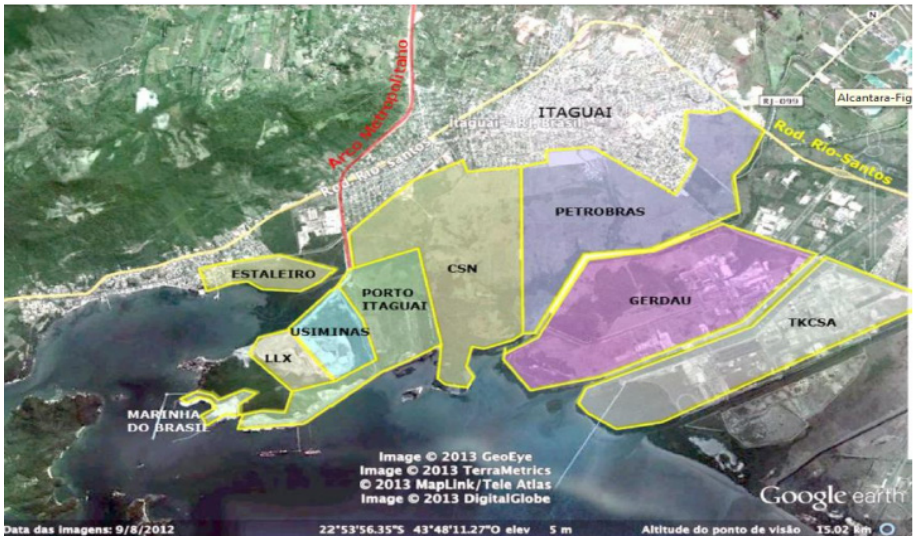

Figura 01. Complexo Portuário, Estaleiro Naval, Petrobrás, Gerdau e TKCSA

Fonte: Alcântara (2013).

Na região da Zona Industrial de Santa Cruz (Já acrescidos dos empreendimentos em fase de implementação) os megaempreendimento e empreendimentos que cabem o destaque, são: FCC – Fábrica Carioca de Catalizadores S/A, Casa da Moeda do Brasil S/A, EKA Chemicals do Brasil S/A, Furnas Centrais Elétricas S/A, Gerdau Aços Longos S/A (Cosígua), Linde Gases LTDA, Petrobrás, Morganite Brasil LTDA, Pan – Americana S/A Industrias Químicas, Sicpa Brasil indústria de Tintas e Sistemas LTDA, Haztec Tecnologia e Planejamento Ambiental S/A, Rexam Beverage Can América S/A South, Transcor Indústria de Pigmentos e Corantes LTDA, Gipsita, Champion Tech, Sicpa, Rolls Royce, Oil States, Rio Manguinhos, TKCSA – Companhia Siderúrgica do Atlântico.

3 | AS VERTENTES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL

Notoriamente crescem as análises e estudos sobre a ótica do território. E destes estudos tem se ampliado um arcabouço teórico que busca compreender como as localidades estão envolvidas nos processos de desenvolvimento do sistema capitalista atual. No entanto essas análises regionais acabam sendo permeadas e estruturadas pelas características especificas deste cenário. Por isto, os fatores ambientais, políticos

e sociais destas localidades devem ser observados sobre a ótica do desenvolvimento territorial.

Conceitualmente Abramovay (2010) destaca que a abordagem do desenvolvimento territorial traz conexões entre fatores naturais e sociais; além de trazer uma análise das instituições que permeiam este espaço observado. Isto porque as relações entre o local e o global tornam-se cada vez mais estreitas. Assim, seguindo esta linha teórica, pensar o território de Itaguaí e o modelo de desenvolvimento econômico que ali se manifesta não significa pensar apenas na estrutura capitalista em sua esfera internacional, apesar desta ser um fator relevante. Mas cabe, uma análise multiescalar, que contemple as múltiplas esferas que estão em torno desse modelo desenvolvimentista que se baseia no território e que se conecta a geoeconomia internacional. O pensar em múltiplas escalas passa a ser emergencial para uma análise mais especifica das diversas variáveis que tangenciam a ação local (BRANDÃO, 2012).

E para que ao mesmo tempo estas análises do local não se tornem localistas. O conceito teórico-conceitual de localismo, na atual conjuntura, trata sobre aspectos objetivos e subjetivos intrínsecos a determinada região e sua relação com o desenvolvimento regional (territorial). E a sua relação direta com a questão da localidade analisada. Sobre este aspecto Brandão (op. cit.) ainda denota que:

> Os estudos localistas avaliam as vantagens aglomerativas e de proximidade como fontes de conhecimento e aprendizagem, enraizadas naquele território singular, criando, com suas investigações, listas ad hoc dos ativos, capacitações, normas, rotinas e hábitos, todos devidamente region-especific. Muitos desses trabalhos negligenciam que há hierarquias inter-regionais, e o comando maior desses processos, geralmente, está fora do espaço sob análise. (BRANDÃO, 2012, p. 48).

Analisando a multiplicidade de escalas geoeconômicas, observa-se que a literatura sobre desenvolvimento regional foca em suas análises sobre a ótica da governança local e no processo de gestão local, da atuação dos conselhos comunitários, das instituições e organizações envolvidas nesse território. Enfim, acaba sendo aprofundada em examinar o *lócus*, mas em contrapartida acaba esquecendo-se das outras escalas que também fazem parte da dinâmica regional. Negligenciando muitas vezes as diversas variáveis externas que tornam esse processo viável.

Tais analogias conduzem ao entendimento de que uma política pública ou um plano diretor local pautado em um processo de gestão social, teriam maiores possibilidades de apresentar uma construção dialógica que promova um desenvolvimento local. Baseando-se assim em uma governança territorial, capaz de gerar inserir a população deste território nos processos de transformação econômica que ali se desencadeiam.

4 I GESTÃO SOCIAL, UM ELEMENTO DIALÉTICO NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A intenção não é apresentar especificamente uma política pública no caso do município de Itaguaí / RJ. Mas proporcionar o entendimento de que um desenvolvimento pautado em um processo de política pública só ocorre quando construído de forma coletiva entre os atores de tal localidade (sociedade civil, governo e mercado).

Uma política pública seja de caráter local, regional ou nacional, tem como fim direto a sociedade civil por isso "o tema gestão social tem sido evocado nos últimos anos para acentuar a importância das questões sociais para os sistemas-governo, sobretudo na implementação de políticas públicas" (Tenório, 1998, p.1), como uma forma não somente de propiciar voz no que se refere aos resultados dessa política pública, mais também como instrumento fundamental em sua concepção. Segundo a definição de Cansado, Tenório e Pereira (2011) "gestão social" significa:

> Em síntese, a gestão social pode ser apresentada como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação como fim último [...] em outras palavras, pode haver gestão para além dela. (CANÇADO, TENÓRIO e PEREIRA, 2011, p. 697).

A compreensão do termo gestão social tem como um de suas bases o concito de cidadania deliberativa e racionalidade comunicativa (Habermas, 1987) que busca apresentar uma proposta de bem comum a partir do diálogo e da construção coletiva democrática. Justamente o que é corroborado por Pereira e Rigatto (2011), que afirma que uma política pública dialógica só existe quando se relacionam: Estado e a sociedade civil. Visando o protagonismo dos atores no processo de elaboração e avaliação das ações do Estado.

Com base nos conceitos apresentados pode-se definir uma política pública resultante de uma gestão social quando os atores são incluídos no processo de discussão, tendo como resultado em uma tomada de decisão, respeitando uma igualdade participativa com um caráter pluralista de atuação entre o poder público, o mercado e a sociedade civil, respeitando a opinião de cada integrante de uma forma autônoma, tendo como resultante final o bem comum.

Definir uma política pública como exitosa em uma localidade, como vem sendo apresentada em Itaguaí, pautada nos resultados econômicos, é escamotear a realidade de políticas locais que não conseguem uma abrangência desses programas para as classes sociais mais necessitadas das políticas públicas para os moradores de baixa renda. Assim enquanto o viés econômico, desenvolve de forma escalar as análises de políticas públicas e sociais permanecem de uma forma deficitária em relação ao crescimento econômico.

5 I ITAGUAÍ E O EFEITO DOS MEGAEMPREENDIMENTOS

Ao se analisar a evolução histórica do PIB do município de Itaguaí, pode-se perceber um aumento acentuado das finanças municipais principalmente no período referente ao ano de 2007. Ano em que se iniciam as obras de implementação de alguns dos megaempreendimentos aqui observados. E traz novas dinâmicas para a localidade, como o aquecimento do setor de construção civil da cidade, desencadeando uma série de outros efeitos sobre os mais diferentes ramos da economia de Itaguaí.

Concomitante a esse fenômeno revela-se também um aumento das receitas próprias do município de Itaguaí perante as receitas oriundas de repasses do governo federal. Fato que pode ser explicado pelo aumento de captação de recursos de cunho municipal como o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto Sobre a Propriedade Predial Territorial e Urbana (IPTU) entre os anos de 2007 e 2012. O Imposto Sobre a Transmissão "inter vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais Sobre Imóveis (ITBI) demonstra uma oscilação neste período com momentos de crescimento e de retração entre 2007 e 2016, isto porque grande parte dos megaempreendimentos não promoveram o pagamento do Imposto ao se fixar no município, devido aos acordos firmados entre as grandes firmas e o poder público local no sentido de implementar uma forte política de isenção fiscal e desregulamentação para estimular a atividade industrial e os investimentos de expansão. No gráfico abaixo pode se notar um panorama geral da evolução na capacidade de autonomia das finanças municipais.

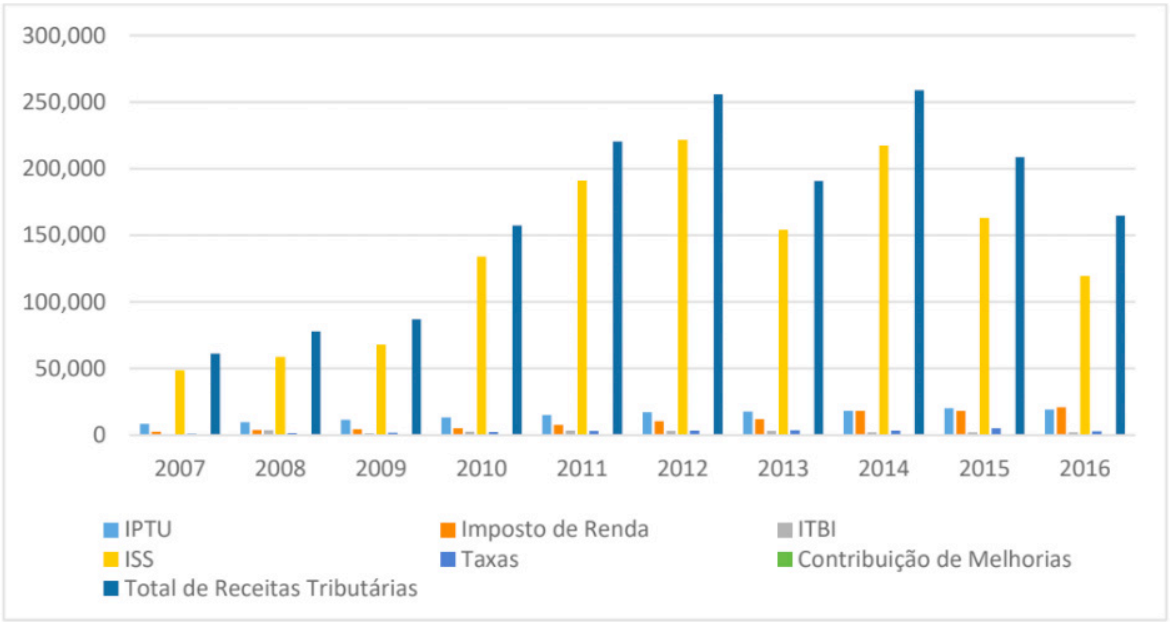

Figura 02. Evolução das Receitas Próprias de Itaguaí (2007-2016).

Fonte: TCE (2018). Elaborado pelos autores.

A partir de uma observação do gráfico apresentado acima, destaca-se a evolução apresentada na arrecadação do ISS municipal. Fenômeno intensificado, principalmente, no período entre 2007-2012, tendo uma ampliação de 358% na arrecadação do ISS (TCE, 2018). Expansão altamente ligada ao aumento da capacidade produtiva de

bens e serviços na localidade, seja diretamente ligado aos megaempreendimentos, seja, por efeitos de escala da atividade econômica promovida por estes.

As receitas tributarias no geral, apresentam uma expansão de 317% neste mesmo período (2007-2012). Tendo um decréscimo, no ano de 2013 que se deu principalmente pelo processo de finalização das obras de construção dos megaempreendimentos aliados ao período de incertezas provindo pelas eleições do ano seguinte (2015). Em 2014 as receitas tributárias municipais voltaram a crescer, intensificadas principalmente pela ampliação do comércio internacional brasileiro ligado às *commodities* junto ao mercado internacional. Contudo, apesar do aumento, este não se manteve nos anos seguintes devido a ampliação da crise política nacional que acarretou no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (PT), que foi encerrado em agosto de 2016.

No entanto, faz-se necessário destacar que mesmo sendo referência sobre o aspecto do controle financeiro, a partir de sucessivos superávits financeiros, devido a ampliação das receitas próprias, Itaguaí ainda possuí grandes desafios principalmente no que diz respeito a sua capacidade de promover uma melhor qualidade de vida local. Perpassam aí desafios como: melhoria da saúde, da oferta de equipamentos públicos, de educação, habitação, entre outros direitos que se fazem parte do direito à cidade.

> Á medida que nos afastamos do núcleo, encontramos as moradias das populações de menos renda, os serviços públicos começam a rarear e a ocupação começa a ficar mais rarefeita (...) nestas áreas predominam as casas autoconstruídas e em grade parte das ruas não possuem pavimentação (...) Tendência que se vislumbra é acirramento das desigualdades de renda que pode levar a construção de condomínios e bairros voltados para essa nova "elite" que, com certeza, não pretenderá morar junto aos pobres. Estes por sua vez, irão procurar ocupar as áreas periféricas da atual mancha urbana. (SIMÕES, 2011, p. 47, 48 e 49).

O crescente aporte econômico que se descola dos aspectos sócio-políticos, principalmente no que se refere às políticas públicas que de fato não vem contemplar a localidade. Em especial as classes mais pobres e que notoriamente tem os piores acessos a uma melhoria na sua qualidade de vida.

Dentro desse quadro a pratica é inversa à teoria se comparado com o descrito no Plano Diretor que "*corresponde ao direito à cidade para todos os cidadãos, o que compreende os direitos a terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e aos serviços públicos, (...) educação, à saúde, à cultura e ao lazer*" (ITAGUAÍ; 2008). O que demonstra um desinteresse e despreparo na esfera pública (em especifico no âmbito municipal) em utilizar desse aporte econômico como um caminho tangível para a formação de uma política pública eficaz para a esfera local.

De acordo com Francisco (2016), grande parte dos conselheiros comunitários de Itaguaí nunca participaram conjuntamente como o poder público de estudos ou análises de impacto territorial referente as transformações promovidas pelos megaempreendimentos no município. Dos 25 (vinte e cinco) conselheiros entrevistados,

dezoito (72%) afirmaram nunca ter participado de nenhum estudo de impacto territorial. Outros seis (24%) disseram ter participado muito pouco ativamente de alguma análise de impacto. E apenas um conselheiro do município (4%) afirmou ter participado de algumas atividades. O que denota a fragilidade dos processos de análise dos impactos dos megaempreendimentos, que no geral não foram participativos ou inclusivos, dialogando com as demandas e fragilidades observadas pela população local.

O gráfico abaixo representa uma síntese dessa falta de dialogicidade entre os estudos de impacto territorial e os conselheiros locais:

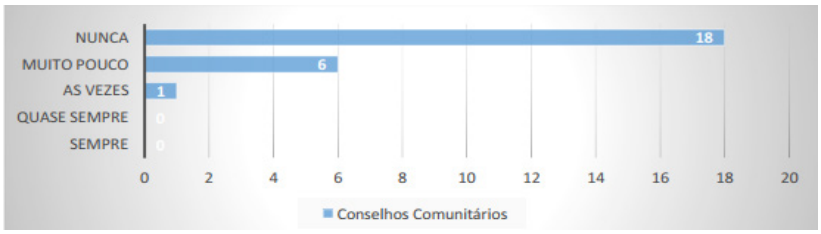

Gráfico 01. Nível de Participação em Estudos de Impactos Territoriais

Fonte: Francisco (2016).

No entanto, as políticas empreendidas na cidade de Itaguaí não se apresentam como uma significativa melhora da qualidade de vida no município. Villela e Vidal (2014) assim, denotam que as próprias receitas no campo da educação municipal não vêm expressando em uma melhoria da educação local. Ao contrário, a localidade continua apresentando algumas carências de equipamentos escolares. Seja no segmento superior (quase que nulo), até a rede municipal de Ensino Médio que é inexistente.

Nesse sentido pode-se notar que o direito a produção do espaço da cidade não tem sido empreendido como algo coletivo, e, que tem como objetivo final o bem-estar da coletividade. Mas nota-se a supremacia de interesses embasados na gestão estratégica e na implementação de políticas públicas mercadológicas com o intuito de fomentar setores produtivos ligados a exportação. Principalmente nas cadeias de produção de minérios (por meio da CSN e da CSA), e na consolidação dos terminais portuários da região (vide a expansão do Porto de Itaguaí e a construção do Porto Sudeste.

David Harvey (2013) considera o direito à cidade como o direito de se planejar as políticas e orientações do território conforme as necessidades sociais. Assim:

> El derecho a la ciudad es por tanto mucho mas que um derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, ademas, um derecho mas colectivo que individual, ya que la reinvencion de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sabre el proceso de urbanizacion. (...) Reclamar el derecho a la ciudad en el sentido en que yo lo entendo supone reivindicar algun tipo de poder configurador del proceso de urbanización, (HARVEY, 2013, p. 20-21).

E este direito à cidade deve ser incentivado com a efetivação de espaços para se pensar a cidade e as questões que envolvem a coletividade local. Seja por meio dos conselhos gestores municipais, dos órgãos comunitários, das audiências públicas e tantas outras ferramentas participativas que evoquem a possibilidade de uma construção democrática participativa. Embasada no que Tenório (1998) considera como interesses pautados no coletivo e no diálogo entre os mais diferentes atores envolvidos. Tendo como princípio a formulação de políticas *botton up*, ou seja, que emerjam da sociedade, segundo os interesses locais.

Se opondo ao atual processo de políticas de econômicas que têm sido formuladas de forma centralizada. E que não empreendem em um processo de desenvolvimento territorial sustentável, uma vez que não abrange alguns preceitos deste como: coesão territorial e participação da sociedade civil no processo de planejamento e implementação das políticas locais. O que torna o processo de gestão das políticas públicas do município um conjunto de ações monológicas, seguindo uma modelagem *top down*, pouco dialógica diante as demandas comunitárias. E subserviente aos interesses mercadológicos dos megaempreendimentos que promovem a destruição dos ecossistemas e sistemas tradicionais de produção agrícola. Pautando-se em atender aos interesses de alguns segmentos sociais e de determinados grupos econômicos que operam na região com interesses, em grande parte, ligados à localização geoeconômica do município (VILLELA; *et. al.*, 2014).

6 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratar o município de Itaguaí como um caso de sucesso é olhar somente pelo viés econômico, a partir de números, dados e gráficos duros que não condizem com a realidade da região que hoje passa por uma extinção de características históricas, culturais locais, destruição do ecossistema natural da região da Baia de Sepetiba e um processo de gentrificação da população local tendo como beneficiário empresas privadas, enquanto o que se repassa para os cofres públicos não é convertido para população o através de políticas públicas, que de fato seriam somente um estado compensatório e reparativo da destruição do local.

O município de Itaguaí hoje demonstra um caso de má gestão pública onde as necessidades políticas e sociais, não andam associadas à expansão populacional. Principalmente no que tange e a prestação de serviços públicos como educação, saneamento básico, pavimentação asfáltica, saúde, entre outros. E até mesmo a prestação de serviços privados com interesse público como: transporte coletivo, distribuição de água e energia elétrica.

Ficando como herança para a população munícipe a destruição do ambiente natural e paisagístico local. Assim como a ruptura das relações históricas e sociais

das comunidades tradicionais da localidade, o que se manifesta no fim da sensação de pertencimento e o descrédito de melhora da qualidade de vida nestes territórios.

Dessa forma a gestão social apresenta como alternativa na formulação, manutenção e avaliação de uma política pública de caráter desenvolvimentista, que utilize do crescimento econômico como prelúdio para sua execução, mais que não perca o caráter dialógico com a sociedade, resultando em uma distribuição escalar para as camadas mais pobres de forma inversa a atual concentração econômica das atuais sociedades capitalistas.

Podendo assim, reconfigurar a composição de políticas públicas para um modelo mais participativo e integrador, que seja elaborado junto com a sociedade local. E que vise a formulação de políticas públicas que sejam legitimadas pelas comunidades locais e não apenas segundos os interesses mercadológicos promovidos pelos grandes grupos econômicos. Este processo de dialogicidade territorial, pode estruturar um processo de desenvolvimento que não esteja pautado simplesmente nos fundamentos do crescimento econômico. Mas que se tenham como metas a melhoria da qualidade de vida, um padrão de desenvolvimento territorial sustentável (que agrida menos a natureza e desperdice menos os recursos naturais), e, que fortaleça as instituições e as relações socioprodutivas tradicionais como a agricultura familiar, as comunidades tradicionais e as dinâmicas de vida das comunidades locais.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Para **uma Teoria dos Estudos Territoriais**. In: VIEIRA, P. F.; *et. al.*; (Orgs.). Desenvolvimento Territorial no Brasil: Subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: ADEP, 2010.

ALCANTARA, D. **Itaguaí e Seropédica: nós nas redes** – Conflitos e transformações da paisagem. Artigo dos anais da VI oficina de Arquitetura da Paisagem e III oficina Quapa-SEL RJ, p. 1-25. 2011.

ATLAS BRASIL. Perfil Itaguaí, RJ. Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/5400#vulnerabilidade Acessado em: 18 de agosto de 2018.

BUENO, J. **Com a instalação da TKCSA, abre-se caminho para instalação de um pólo metal-mecânico naquela área. Rio de Janeiro:** Jornal dos Economistas. nº 239 Junho DE 2009. Disponível em <http://www.coreconrj.org.br/pdf/JE_junho2009. pdf>. Acesso em19/02/2014.

BRANDÃO, C. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. 2º Ed. São Paulo: Editora Unicamp, 2012.

CANÇADO, A.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. **Gestão social: reflexões teóricas e conceituais.** Caderno EBAPE. BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011

CIDE-RJ – Fundação Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro. **Rio de Janeiro em dados.** Disponível em < http://www.cide.rj.gov.br/tabelas/IDH _1991_2000_RJ.xls>. Acesso em 19 nov. 2014.

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Decisão Rio 2012 2014.** Disponível em: http://www.firjan.org.br/decisaoport20122014/files/decisaorio2012-2014_pt.pdf Acessado em: 20 nov. 2014.

FRANCISCO, D. N. Controle social e políticas de desenvolvimento: um olhar sobre o município de Itaguaí (RJ) e a sua territorialidade face aos megaempreendimentos. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT/UFRRJ). 2016.

FRANCISCO, D. N.; VILLELA, L. E. Controle Social Local face às Transformações e os Impactos Territoriais dos Megaempreendimentos de Itaguaí (RJ). Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial, v. 1, 2017. p. 40-47.

HABERMAS, J. *Teoria de la accíon comunicativa***.** Madrid: Taurus, 1987.

HARVEY, D. *Ciudades rebeldes del derecho a la ciudad a la revolución urbana***.** Madrid: Ediciones Akal, 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de geografia e Estatística. **IBGE Cidades.** Disponível em: http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____ **- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Contas Regionais do Brasil – 2011**. Rio de Janeiro: 2013. Disponível em:** http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2011/default.shtm **Acessado em: 20 nov. 2014.**

ITAGUAÍ. Plano Diretor do Município de Itaguaí. Prefeitura Municipal de Itaguaí**. 2008. ITAGUAÍ. Estabelece o Abairroamento do município de Itaguaí. Câmara Municipal de Itaguaí. Lei n° o de 2013.**

_____ **- PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE ITAGUAÍ. 2016. Disponível em: http://transparencia.itaguai.rj.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Produto-06_PMSB-Itagua%C3%AD_Vers%C3%A3o-Final_1115_R1.pdf Acessado em: 20 de agosto de 2018.**

MARINHA DO BRASIL. PROSUB – Programa de Desenvolvimento de Submarinos: Construção do estaleiro e Base naval**. Brasília / DF. 2011.**

PEREIRA, J. R.; RIGATTO, S. H. Gestão social de políticas públicas no contexto das relações entre estado e sociedade moderna**. In: PEREIRA, J. R. (Org.).** Gestão social de políticas públicas**. Lavras: UFLA, 2011. p. 17-34**

SIMÕES, M. R. Ambiente e Sociedade na baixada fluminense**. Mesquita. Editora Entorno, 2011.**

TCE – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Estudos socioeconômicos**. Disponível em: http://www.tce.rj.gov.br. Acesso em: 20 nov. 2014.**

TENÓRIO, F. G. Gestão Social: Uma perspectiva conceitual**. Revista RAP. Rio de Janeiro. 5° ano. Set/Out. 1998. p. 7-23**

VAINER, C. B. Fragmentação e Projeto Nacional**: desafios para o planejamento territorial. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 12, 2007.**

VILLELA, L. E; *et al*. Crescimento Econômico versus Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável-Análise dos Impactos de Megaempreendimentos nos Municípios de Macaé-RJ e de Itaguaí RJ**. Desenvolvimento em Questão ano 10, v. 21. p. 119 145. 2012.**

_____**;** *et. al.* Desenvolvimento versus crescimento: as contradições no município de Itaguaí–RJ**. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, v. 5. 2014. p. 61-78.**

_____**; VIDAL, M. de O.** Grandes Projetos de Investimento em Itaguaí-RJ e investimentos em educação: o dilema do desenvolvimento territorial**. In: Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, v. 2, n. 1. Blumenau. 2014. p. 223-233.**

CAPÍTULO 13

JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NAS POLITICAS PUBLICAS: AFINAL DO QUE SE TRATA?

Evânia Maria Oliveira Severiano
Doutora socióloga, assistente social do INSS-instituto Nacional do Seguro Social e professora de serviço social da Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza-FAMETRO, na qual se formou em serviço social pela Universidade Estadual do Ceará-UECE- evaniaseveriano@gmail.com.

Maria Luiza Fernandes Bezerra
Discente formada em Serviço Social pela Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza-FAMETRO - malubezerra22@yahoo.com.br

RESUMO: Artigo propõe analisar a judicialização dos direitos sociais nas políticas publicas no cenário do Brasil contemporâneo. Resultado de pesquisa monográfica associada a projeto de iniciação cientifica. Possui natureza qualitativa com uso de levantamentos bibliográficos e documentais. Foi possível desvelar as características e contradições desse fenômeno que se apresenta como uma das formas de acesso aos direitos sociais pela classe trabalhadora no desenrolar do chamado Estado Democrático de Direito, desafiado a responder as lutas por direitos dos sujeitos sociais, cujas demandas expressam as estruturais desigualdades da sociedade capitalista madura.
PALAVRAS-CHAVE: Judicialização; direitos sociais; políticas publicas

ABSTRACT: This article proposes to analyze the judicialization of social rights in public policies in the scenario of contemporary Brazil. Result of monographic research associated to scientific initiation project. It has a qualitative nature with the use of bibliographical and documentary surveys. It was possible to reveal the characteristics and contradictions of this phenomenon that is presented as one of the forms of access to social rights by the working class in the development of the so-called Democratic State of Right, challenged to respond to the struggles for the rights of social subjects whose demands express the structural inequalities Of mature capitalist society.
KEYWORDS: Judiciary; social rights; public policy

1 I INTRODUÇÃO

O artigo apresenta resultado de pesquisa associada a inserção no projeto de iniciação cientifica com a temática: serviço social e o sociojuridico: interdisciplinar relação entre demandas judiciais e questão social no Núcleo de Práticas Jurídicas (NPJ), bem como observações no estagio supervisionado na área sociojuridica. Pretendemos analisar os significados da judicialização e como afeta a efetivação dos direitos sociais para os sujeitos de direitos. Aponta a necessidade de compreender

os efeitos e significados do fenômeno da judicialização na atual conjuntura social, política e econômica. Importante desvendar as características peculiaridades que transformam esse fenômeno numa forma de acesso aos direitos sociais pela classe trabalhadora no desenrolar do chamado Estado Democrático de Direito. A construção do estudo seguiu a linha quanti-qualitativa para análise dos dados encontrados associadas a utilização de pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

O termo judicialização num sentido restrito refere-se a submeter à via judicial a resolução de "determinadas questões interpessoais, conflitos, demandas concretas e determinadas ao Poder Judiciário, tendo como baliza a Lei e o Direito" (CFESS, 2009, p.28). É entendida também como uma estratégia para alcançar objetivos específicos no âmbito do Poder Judiciário, no contexto da luta de classes e da predominância de interesses da classe dominante na sociedade capitalista.

Na área jurídica, o nome refere-se à obrigação legal de profissionais do sistema judicial de apreciar determinado tema a partir da decisão do autor de levar sua causa ao juízo. No âmbito político-social, refere-se à expansão qualitativa da atuação destes profissionais e dos procedimentos utilizados pelos mesmos no contexto do aumento dos processos judiciais.

O conceito desse fenômeno, norteador para esse estudo, é o que diz respeito à imposição de determinadas demandas para intervenção do Poder Judiciário, as quais se referem às obrigações do poder público estatal que são negligenciadas, como estratégia para superar a violação de direitos sociais que permeia a sociedade capitalista.

A partir do entendimento dos conceitos plurais da judicialização, de leituras de artigos, livros, e reflexões e relações sobre a temática, chegamos a judicialização de direitos nas políticas sociais. Transversalmente envolve questões como o desenvolvimento do Estado democrático de direito brasileiro, o acesso à justiça, aos impasses das políticas sociais na conjuntura contemporânea e a garantia de acesso a direitos sociais, dentre outros.

Os direitos sociais aqui são entendidos no âmbito dos direitos humanos, como meios de usufruto de bens e serviços necessários à vida com dignidade. Desta forma, abrange aqueles dispostos no artigo 6° da Constituição Federal de 1988 e os direitos da ordem social constantes no Título VIII da mesma Carta, abarcando uma interpretação ampliada e relacionada a dignidade da pessoa humana.

A partir desse pressuposto, a expressão "judicialização dos direitos sociais" está sendo utilizada para denominar o alcance desses direitos básicos previstos na legislação brasileira, através da via judicial. Todavia, a conjuntura e a macroeconomia do capitalismo contemporâneo apresenta uma severa confluência entre as conquistas democráticas e o reconhecimento de direitos sociais na Constituição\1988 face às experiências brasileira de ciclos de ajustes e contrarreformas à ordem do capital financeirizado, atingindo os direitos sociais e as conquistas democráticas expressas na Constituição\1988. O acesso aos direitos mostra-se acontecer geralmente por

caminhos tortuosos gerando impasses, de um lado tem-se o reconhecimento de direitos sociais através de conquistas por tratados internacionais, novas leis e estatutos, e do outro, experiências e dilemas revisionista/reformista com a volta acirrada do mito do mercado auto regulável sob estratégia liberal conservadora obstando a efetiva concretização dos mesmos (SEVERIANO, 2012).

2 I DESENVOLVIMENTO

2.1 Conquistas de direitos e relações com a judicialização no Estado brasileiro

A universalização dos direitos humanos e consequentemente dos direitos sociais envolvem o modo de construção das relações sociais na sociedade, resultante de um processo dinâmico e de transformações da história de conquistas sociais e políticas da classe trabalhadora, que culminou com a consolidação do conceito de dignidade humana (Severiano, 2012). Frequentemente, o direito é associado à noção de lei, entretanto, são termos que possuem concepções diferenciadas. Segundo Lyra Filho (2006), a palavra "direito" tem origem no latim *directus,* o qual remete as noções de "reto" ou "colocado em linha reta". No latim clássico, este termo evoluiu para *jus,* que deu origem às palavras justo e justiça. Já a palavra "lei" é originada do latim *legere*, aquilo que se lê, ou *ligare*, que significa obrigar, ligar. Além das diferenças etimológicas, o "direito" e a "lei" possuem características distintas que são veladas pelo Estado. Isto porque este, enquanto sistema que administra a sociedade politicamente organizada está submisso aos setores que comandam a economia, concentram a riqueza produzida e dominam os despossuídos dos meios de produção, os quais são obrigados a vender sua força de trabalho para sobreviver.

A lei, como uma norma ou conjunto de normas, está vinculada ao Estado, apresentando, pois, as contradições inerentes a este sistema. Expressa e reconhece direitos das minorias, na medida em que estes são necessários para garantir a reprodução social e por efeito, garantir os interesses da classe dominante.

Porém, nem sempre estes direitos são legitimados na sociedade ao ponto de serem garantidos na sua iminência, sem impedimentos. Pelo contrário, muitos direitos reconhecidos legalmente não são concretizados na realidade. Ademais, estes direitos positivados são contraditórios, na medida em que exprimem interesses classistas burgueses, estabelecem e regulam desigualdades sociais. Desse modo, conforme Lyra Filho (2006) existe o Direito e o Antidireito. O primeiro é o Direito propriamente dito, reto e correto, e o segundo é a negação do Direito, entortado pelos interesses classísticos caprichosos e continuístas do poder estabelecido. Desse modo, o véu da ideologia capitalista tenta encobrir o real significado da associação do Direito à lei.

Desta feita, o sistema jurídico construído sob estas contradições tende a ser afetado pela sociedade de classes e suas complexas contradições. Considerando estas ponderações, pode-se dizer que os direitos sociais são impactados pelas

transformações históricas, políticas, econômicas e sociais. Assim, cabe destacar a conhecida cronologia de reconhecimento dos direitos segundo Marshall. Os direitos civis foram reconhecidos no século XVIII; os direitos políticos, no século XIX e os direitos sociais no século XX. (MARSHALL, 1967 apud COUTO, 2008, p.33).

Os direitos civis e políticos são classificados como direitos individuais, fundamentados na concepção de liberdade difundida nas revoluções burguesas do século XVIII (Revolução Inglesa, Revolução Francesa), a qual sinalizava oposição à intervenção estatal nos seus exercícios. Ao contrário, os direitos sociais, baseados no princípio da igualdade, dependem da intervenção do Estado, que é, por dever, o provedor desses direitos. Segundo Bobbio (2004) a conquista destes direitos não ocorreu de modo linear no tempo e no espaço, pois, os direitos do homem são direitos históricos que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem.

Conforme resultados da nossa investigação, os direitos sociais são direcionados pelo princípio da igualdade, pois emanam das demandas gestadas na sociedade capitalista, frente ao aumento e intensificação das desigualdades sociais. São considerados elementos de redistribuição da riqueza produzida numa sociedade que se apropria de forma desigual desses recursos. Assim, visam promover a igualdade de acesso a esses bens produzidos, como uma forma de tornar a sociedade mais equilibrada social e economicamente e meio indispensável para modelar a qualidade das instituições democráticas.

Os direitos sociais compreendem o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à assistência e à previdência, condições básicas, necessárias à vida digna, e ao exercício posterior dos direitos civis e políticos, sendo, pois, considerados direitos fundamentais. A conquista do reconhecimento desses direitos só foi possível devido às pressões coletivas dos grupos oprimidos e pauperizados que emergiram na sociedade quando da intensificação da exploração do capital.

O reconhecimento e a positivação dos direitos sociais no Brasil estão associados ao processo de formação do Estado brasileiro e constituição histórica da sociedade. O surgimento destes direitos ocorreu no plano internacional, ao passo que o Brasil, uma vez inserido na economia global, seguiu a tendência universal de incorporação legal dos mesmos. Apesar dos registros de golpes no processo da transição para a chamada redemocratização brasileira, e dos governos pós-ditadura, que nada fizeram concretamente em termos de "reforma social", foi definida em 1988 a nova Constituição do país, ainda vigente atualmente, apresentando princípios e valores direcionadores das políticas públicas estatais.

Esta nova legislação reflete, pelo menos na teoria, um novo trato da pobreza e desigualdade na modernidade capitalista, fruto de muita luta social e embasado nos pressupostos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A pobreza não pode mais ser justificada pela conjuntura ou como um problema individual, pois, na verdade esse fenômeno se torna visível e estrutural decorrente de um modo de produção que

engendra a exclusão, as desigualdades sociais e a injustiça social.

A referida Carta Magna, também conhecida como "Constituição cidadã", representou grandes avanços para a sociedade do país, marcada historicamente pela violação de direitos, exploração do trabalho e cultura de corrupção. Com expressiva participação popular na sua construção, a Constituição de 1988 tem um caráter democrático e legitima direitos fundamentais da pessoa humana, dentre eles os direitos sociais, e gera a obrigação jurídica para o Estado de tornar real a justiça social: LOPES e CRUZ, 2013 relatam.

> Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (LOPES e CRUZ, 2013,P.25)

Além destes dispositivos, esta constituição traz outra novidade para o campo social no seu Título VIII, da Ordem Social, com o artigo 194, que versa sobre a instituição da seguridade social, a qual reúne as políticas de saúde, assistência e previdência. Desta feita, observa-se a ampliação da responsabilidade legal do Estado com a garantia desses direitos sociais, embora alguns destes possuam condicionantes para sua efetivação. A previdência está vinculada a uma contribuição prévia; a assistência será devida a quem dela necessitar; e a saúde é um direito de todos e dever do Estado.

A Carta Constitucional de 1988 instituiu no Brasil as bases legais para o Estado Democrático de Direito, o qual segue a ótica democrática como a vertente essencial para a construção e realização do direito. Apesar do grande aparato legal existente, as políticas públicas brasileiras, principalmente as políticas sociais, como nas palavras de Behring (2009), vêm ganhando um redirecionamento focalizado, residual e emergencial, frente ao crescente desfinanciamento de recursos. O Estado vem se desresponsabilizando daqueles direitos outrora consagrados em 1988, impondo à população as alternativas de recorrer aos serviços básicos privatizados ou aos serviços públicos de baixa qualidade. Por outro lado, ocorre a responsabilização ideológica da sociedade civil, chamada a promover ações assistencialistas em prol do bem-estar social, e também o estímulo à criação de organizações não governamentais com o mesmo viés assistencial.

Ademais, o Brasil de 2016 aprofunda essa tendência com uma série de Emendas Constitucionais que revelam a opção aprofundada do mais severo neoliberalismo e traz a desenfreada opção pelo mercado como opção para o acesso, todavia, não sendo alternativa possível para aqueles que vivem imerso na pobreza absoluta. Cresce com isso, a procura pelo poder judiciário para sanar demandas sociais, não atendidas em sua primeira instância, no caso com as políticas públicas, sendo "remanejadas" para possível resolução através de decisão do Poder Judiciário. Entretanto, esse novo papel deste Poder cria contradições, inclusive referentes à materialização do Estado Democrático de Direito.

Com todas as contradições, é um processo que contribui relativamente para efetivação de direitos que são negados cotidianamente à população. De acordo com Severiano,

> A judicialização da política e dos direitos sociais podem possibilitar o acesso dos direitos que são negados cotidianamente, contudo, não os garante sempre, pois este acesso a direitos depende de condições objetivas e subjetivas compatíveis com a justiça e com a visão dos seus operadores últimos, os juízes. (SEVERIANO, 2012. p. 47)

Por meio das ações judiciais os sujeitos de direitos cobram a proteção social, visto que esse direito está previsto na constituição de 1988, em seus direitos fundamentais, e passou ao poder judiciário como forma de controlar a constitucionalidade. Como afirma Siarra, 2011:

> A Judicialização das políticas públicas com o "aumento desmesurado de ações judiciais movidas por cidadãos que cobram o direito à proteção social", fato atribuído à promulgação da constituição de 1988, que positivou direitos fundamentais e também passou ao judiciário a função de controlador de constitucionalidade. (SIARRA, 2011. p.257)

Motta (2011) afirma que a judicialização desenha uma nova forma de democracia contemporânea, própria do sistema democrata o qual concebe uma política de direitos e recorre às instituições majoritárias como, por exemplo, tribunais e cortes.

O fenômeno da judicialização atende aos interesses da população, principalmente quando há a lentidão do poder legislativo e executivo, com isso, esse processo envolve a legitimidade democrática da justiça e a falta da capacidade institucional do judiciário. Especificamente a judicialização da questão social gera demandas de responsabilidade do poder judiciário e das demais esferas públicas, tendo como garantia o acesso à justiça de forma individual e coletiva, assegurando a efetivação dos direitos e a capacidade de atendimento. Para Beatriz e Ecleria, 2006:

> O fenômeno da judicialização da questão social ocorre em uma superposição de responsabilidades do Judiciário às demais instâncias da esfera pública. Esta forma de acesso à justiça se dá, via de regra, de forma individual e por um segmento seletivo de sujeitos - os que conhecem ou conseguem acessar este canal jurídico. (BEATRIZ & ECLERIA, 2006. p. 1)

A judicialização é uma garantia oriunda do esfriamento político da classe trabalhadora. Isso significa uma abertura da expressão da questão social, pois, ao negligenciar o papel do trabalhador presente nas decisões civis e políticas, o mesmo terá seus direitos negados. Como afirma Borgianni, 2013:

> A própria judicialização dos direitos sociais é vista como um fenômeno oriundo deste esfriamento político da classe trabalhadora. Esta significa a abertura de um leque de expressões da questão social, pois ao ignorar ou negligenciar seu papel participativo nas decisões civis e políticas, o trabalhador terá seus direitos

> negados por força contrária de organizações hegemônicas da classe dominante. (BORGIANNE, 2013. p. 5)

Dessa forma, analisar a judicialização e a questão social necessário retomar a condição da luta dos sujeitos por respostas às desigualdades sociais e à efetivação de direitos sociais. Como reitera Iamamoto, o agravamento da questão social ocorre no seio da raiz de sua reprodução, afinal, a questão social significa.

> O conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade. (IAMAMOTO, 2011. p. 27)

A questão social se configura como um movimento histórico e estrutural, demanda de um movimento muito maior, relacionando-se com a esfera pública e a ela interligada. Nesse contexto ocorre a práxis do trabalho social ligado ao poder judiciário. Conforme Beatriz e Ecleria, 2006.

> A questão social, que é histórica e estrutural, demandando um movimento maior do que possui *à* esfera pública, seu palco privilegiado de disputa. Desta forma, há que se empreender uma práxis de acesso à justiça em seu sentido amplo, sem uma análise reducionista e ingênua de que a justiça será outorgada pelo Estado, como um ator neutro e comprometido com o bem comum. (BEATRIZ & ECLERIA, 2006. p. 14)

O fato é que a judicialização advém do aumento da democracia e da inclusão social, ficando assim representada pela positivação dos direitos sociais e da junção da informação e da consciência cidadã por parte do poder judiciário, defendendo a necessidade de ampliação do exercício das funções jurídicas e técnicas para que tenha um papel inovador da ordem jurídica e social.

Esse mesmo processo parece estar contribuindo para garantia de direitos na vida cotidiana dos sujeitos de direitos, em virtude da crescente demanda de usuários advindos da negação dos direitos sociais pela via das instituições do Poder Executivo. A judicialização é uma temática polêmica, visto que, ao mesmo tempo em que ela é compreendida como um movimento que representa a continuidade do direito relacionado ao fetiche, que afirma a lógica capitalista, em contrapartida essa mesma judicialização pode ser entendida para a consolidação da cidadania. Como afirma Sierra, 2011:

> A judicialização é uma temática polêmica e paradoxal. Ao mesmo tempo em que pode ser compreendida como um movimento que representa a continuidade da utilização do direito como fetiche, apenas uma racionalização ideológica, que legitima a exploração capitalista, é também entendida como uma conquista social para a consolidação da cidadania nas democracias da contemporaneidade. (SIERRA, 2011. p. 257)

No cenário contemporâneo alguns interpretam como um mal necessário, outros

olham para ela como algo prejudicial à soberania popular, mas há ainda aqueles que vêem a judicialização como uma possibilidade no limite das acirradas lutas pelo direito. Conforme Severiano (2012):

> Alguns autores acreditam que a judicialização é ''um mal necessário'' para as democracias contemporâneas. Outros a vêem como prejudicial à soberania popular, e ainda há aqueles que a consideram como um grande avanço em termos de processo democrático. (SEVERIANO, p.36)

No Brasil a judicialização se torna importante para as classes que são minorias contra as classes que são maiorias no meio judiciário, para que obtenham a matéria da constituição onde são solicitadas decisões de cunho político, econômico e da justiça social, ocorridos por conta de deficiências da implementação das políticas públicas como afirma Sierra, 2011:

> Ainda no contexto especifico do Brasil, a judicialização passa a ser um recurso importante para as minorias contra a maioria parlamentar e/ou grupos dominantes, para dar materialidade à constituição, o qual é solicitado para decidir em matérias de política econômica e de justiça social. Isto ocorre num cenário marcado pela omissão e insuficiência na implementação de políticas públicas, onde os governos passam a reduzir os gastos públicos para demandas de proteção social. (SIERRA, 2011. p. 259)

Ou seja, embora as presentes contradições na judicialização dos direitos sociais, há que considerarmos que relativamente contribui para a efetivação dos fatores que compõem o Estado democrático de direito e o desenvolvimento da consciência sobre a necessária luta pelos direitos sociais.

2.2 Judicialização e Políticas Sociais: Caminho para Materializar Direitos Sociais?

O conceito de políticas publicas esta vinculada ao desenvolvimento do capitalismo e as relações com as classes sociais, visto que no século XX essa política publica auxilia ainda mais ao crescimento do grande capital, pois está voltada para a produção da força do trabalho. No Brasil a Constituição de 1988 trouxe a possibilidade de interferência maior do Poder Judiciário mediante a possível revisão dos atos dos demais poderes. Para ressaltar essa afirmação Sarlet, 2006 relata:

> A Constituição de 1988 elenca inúmeros direitos individuais e sociais, dispondo, ainda, no parágrafo 2º do artigo 5º que "os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Assim, a Constituição admite o redimensionamento do desempenho do Judiciário, com coerente judicialização da política, afetando de tal maneira o Poder Legislativo e o Executivo, em benefício da segurança dos direitos e do Estado Democrático de Direito. (SARLET, 2006, P.7)

Nesse sentido, põe-se em questão a efetivação dos direitos fundamentais, como

também inovações na Constituição materializadas por políticas públicas executadas geralmente pelo poder Executivo, todavia, o poder judiciário tem promovido e resolvido demandas que estão ligadas diretamente a esfera da administração publica. Essa política ativista do poder judiciário ficou conhecida como judicialização.

A judicialização tem sido um assunto muito comentado no Brasil e que tem trazido repercussões nas políticas sociais e nos direitos sociais. O poder judiciário tem sido instância de reconhecimento de direitos, quando não acontece pelas instancias tradicionais.

Com isso o fenômeno da judicialização tem sido entendido como uma forma de expansão dos papeis dos tribunais nas determinações das políticas publicas associado diretamente ao direito constitucional, sendo uma possível atuação direta do poder judiciário sobre a execução e efetivação dessas políticas publicas.

Todavia, cabe destacar que o real acesso ao Judiciário pelas classes populares, não é um caminho reto e fácil, em geral, esbarram em três tipos de obstáculos: econômicos, sociais e culturais. O primeiro obstáculo relaciona-se com o alto custo para se contestar em juízo, o qual aumenta na medida em que é baixo o valor da causa. Nesse sentido, a Justiça torna-se mais cara para os indivíduos de baixa renda. Conforme assevera Santo (2010, p.168):

> Esses estudos revelam que a Justiça civil é cara para os cidadãos em geral, mas revelam, sobretudo, que a Justiça civil é proporcionalmente mais cara para os cidadãos economicamente mais débeis. É que são eles fundamentalmente os protagonistas e os interessados nas ações de menor valor e é nessas ações que a justiça é proporcionalmente mais cara, o que configura um fenômeno da dupla vitimização das classes populares face à administração da Justiça.

Acrescenta-se também que a lentidão dos processos acarreta um custo econômico adicional, provavelmente mais gravoso para os sujeitos com menos recursos. Por sua vez, os dois últimos obstáculos referem-se à distância das pessoas com menos recursos em relação à administração da Justiça, por fatores sociais e culturais, apesar de que, mesmo remotamente, os fatores econômicos também possam estar relacionados. Ainda, mesmo que haja o reconhecimento desses problemas como jurídicos, como violação de um direito legal, estes indivíduos tendem a hesitar muito mais a interpor uma ação judicial. Esses aspectos figuram-se no rol das contradições que envolvem o complexo tema da Judicilização dos direitos sociais nas políticas publicas, por isso, nos debruçamos a entender suas diversas faces a partir da interrogação: judicialização: afinal do que se trata?.

3 I CONCLUSÃO

Para esse artigo, apontamos como se deu a origem da judicialização e as relações com as conquistas dos direitos humanos, sendo um meio possível para a

luta pela efetivação dos direito da população cuja demanda inicial era negada, então a judicialização passou a figurar como um suporte para que os sujeitos de direitos pudessem materializá-los em seu cotidiano de vida. Por meio de ações judiciais os cidadãos passaram a cobrar a proteção social garantida por lei na constituição de 1988.

Todavia, se faz necessário considerar as diversas faces e contradições presentes nesse fenômeno, sendo importante realçar o que revelam as demandas e as relações com as expressões da questão social, pois, no geral, expressam a negligencia da sociedade, do Estado e revelam a dimensão política do estágio da luta dos sujeitos por respostas às desigualdades sociais e à efetivação de direitos sociais.

Percebemos que o poder judiciário tem sido instância de reconhecimento de direitos, quando não acontece pelas instancias tradicionais, todavia, o acesso também não é tão fácil assim, sobretudo para as classes populares, em geral, enfrentam três tipos de obstáculos: econômicos, sociais e culturais. Além do que, a conjuntura e a macroeconomia do capitalismo contemporâneo apresenta uma severa confluência entre as conquistas democráticas e o reconhecimento de direitos sociais na Constituição\1988 face às experiências brasileira de ciclos de ajustes e contrarreformas à ordem do capital financeirizado, atingindo os direitos sociais e as conquistas democráticas expressas na Constituição\1988. Com isso, há uma tendência de dificultar o acesso aos direitos gerando impasses, pois, se de um lado tem-se o reconhecimento de direitos sociais através de conquistas por tratados internacionais, novas leis e estatutos, por outro, experiências e dilemas revisionista/reformista com a volta acirrada do mito do mercado auto regulável sob estratégia liberal conservadora obsta a efetiva concretização dos mesmos.

REFERÊNCIAS

AGUINSKY, Beatriz Gershenson; ALENCASTRO, Ecleria Huff de. **Judicialização da Questão Social**: rebatimentos nos processos de trabalho dos assistentes sociais no Poder Judiciário. **Revista Katálysis.** Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 19-26, 2006.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. Politica social: fundamento e historia. 7ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BORGIANNI, Elisabete. Para entender o serviço social na área sociojuridico. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 115, p. 407-442, Jul./Set. 2013.

CFESS-Conselho Federal de Serviço Social. Projeto Profissional, Espaços Ocupacionais e Trabalho do Assistente Social na Atualidade. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Atribuições privativas do/a Assistente Social em questão**. Brasília: 2002

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na sociedade Brasileira:** uma equação possível? São Paulo:Cortez, 2008.

FILHO, Lyra Roberto. **O que é Direito**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

IAMAMOTO, Marilda Villela **O Serviço social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 2011.

LOPES, Cinthia Fonseca; CRUZ, Erivânia Bernadinho**. Vade mecum de serviço social**. 4º Ed. Fortaleza: Premius, 2013.

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, Poder e Comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 77.

MOTTA, Luiz E.; MOTA, Maurício (Org.). **O Estado Democrático de Direito em questão:** teorias críticas da judicialização da política. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

NOBERTO. Bobbio **A Era dos Direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho- nova Ed.Rio de Janeiro:Elsevier,2004.-7ª reimpressão.

SEVERIANO, Evânia Maria Oliveira**. A judicialização e seus significados:** poder judiciário lugar de luta social pelo reconhecimento do direito previdenciário. In: Tese de Doutorado (Programa de Pós-graduação em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

SIERRA, Vânia Morales. A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 256-264, jul./dez. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 35 e 36

CAPÍTULO 14

LUTAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: OS ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO COMO PARCEIROS NA FORMULAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Fabrício Brito do Amaral
Universidade Estadual do Piauí – Teresina – PI

Maria Fernanda Brito do Amara
Universidade Federal do Piauí – Teresina - PI

Deusiney Robson de Araujo Farias
Uninove – São Paulo - SP

RESUMO: Este artigo é fruto de uma pesquisa teórica sobre Lutas sociais e políticas públicas, discorrendo sobre a importância dos órgãos de comunicação como parceiros na formulação e divulgação de políticas públicas de proteção social. : o uso da mídia falada escrita e televisiva e sua influência na formulação e divulgação de políticas públicas, analisando se os sujeitos interessados na elaboração de políticas públicas usam os órgãos de comunicação como instrumentos de apoio na formulação e divulgação de políticas públicas de proteção social.
PALAVRAS-CHAVE: Movimentos sociais. Políticas públicas. Proteção social. Mídia.

ABSTRACT: This article is the result of a theoretical research on social fights in the fight for public policies for social protection: the use of spoken media and television and its influence in the formulation and dissemination of public policies, analyzing whether the individuals interested in public policy development use the mass media as tools to support the formulation and dissemination of public policies for social protection.
KEYWORDS: Social movements. Public policy. Social protection. Media.

1 I INTRODUÇÃO

O Brasil é um país com uma desigualdade social bastante acentuada, onde a gestão dos recursos públicos nem sempre atinge o objetivo que é o bem comum da sociedade. O papel do Estado deve ser a concretização dos diretos humanos fundamentais, mas isso nem sempre acontece. Os interesses individuais dos detentores do poder muitas vezes prevalecem sobre os direitos da coletividade.

A história da miséria, no cenário brasileiro, não é recente, vêm dos primórdios da formação da nação, tendo os brasileiros, passado por vários estágios de sofrimento, desigualdades e completo desrespeito à cidadania. Aliás, cidadania é um termo que sequer existia verdadeiramente e que somente passou a ser garantido, pelo menos teoricamente, com a Constituição Federal de 1988, considerada "cidadã e compromissária" por ter consagrado, com super-rigidez, os direitos e garantias fundamentais do cidadão.

Esta super-rigidez na garantia dos direitos fundamentais é fruto da lutas dos movimentos sociais e da vontade dos legisladores constituintes que estavam preocupados em garantir um Estado Democrático de Direito a todos os cidadãos brasileiros que já haviam passado por períodos de extremo desrespeito à democracia e aos direitos fundamentais.

Antes da independência passamos por períodos de submissão à Corte portuguesa, espanhola (Tratado de Tordesilhas), ingerências de outros países que vinham invadir, explorar e usurpar as nossas riquezas. Com a Nação já "independente" tivemos períodos "quase" democráticos e períodos autoritários como ditadura Vargas e, por último, a ditadura militar com o banimento quase total da democracia, através dos famosos Atos Institucionais.

Como somos bravos, fomos à luta. Com a ajuda da mídia falada, escrita e televisiva nos manifestamos, nos organizamos, formando pequenos movimentos revolucionários que, com o apoio dos órgãos de comunicação tomaram proporções assustadoras para os inimigos da democracia (movimento dos caras-pintadas", "diretas já", entre outros). Tudo isso para conseguirmos resgatar os nossos direitos, a nossa cidadania, consubstanciados com a atual Carta Magna que nos garante, legalmente, um Estado Democrático de Direito.

Todavia temos um imenso aparato de leis infraconstitucionais que necessitam efetivamente serem postas em prática para termos um país melhor, mais igual socialmente e, com oportunidades de emprego, renda, saúde, educação, segurança, em suma, todos os direitos sociais que já nos são garantidos legalmente. Para isto, temos que batalhar, cobrando do Estado, eficiência, eficácia e efetividade no gerenciamento do país e de seus administrados, cobrando políticas públicas em todas as áreas, desde as políticas de reforma agrária, educação, saúde, geração de emprego e renda, até as políticas sociais de combate à fome e à miséria.

Esta cobrança é de responsabilidade de todos os atores sociais, de todos os sujeitos que podem influenciar na elaboração de políticas públicas. Entre estes sujeitos observamos, na literatura existente, que os órgãos de comunicação com suas novas tecnologias de informação e comunicação, embora não atuem diretamente, são importantes na formação de opiniões e têm capacidade para mobilizar a ação de outros atores, para chamar a atenção da população para os diferentes problemas que afligem a sociedade.

Assim, este artigo tem como objetivo geral discorrer sobre o uso das tecnologias de comunicação e sua influência na formulação e divulgação de políticas públicas. Especificamente, sintetiza o pensamento de vários estudiosos do assunto, com experiência prática na área, sobre a necessidade de participação de todos os segmentos da sociedade e dos poderes constituídos para a elaboração de políticas públicas de proteção social, que venham minorar as necessidades dos menos favorecidos como forma de fazer justiça social.

O tema é relevante pelo fato de chamar a atenção de tantos quantos o lerem,

principalmente dos sujeitos das políticas públicas, de que os instrumentos midiáticos são potenciais aliados na formulação e divulgação dessas políticas, podendo contribuir, principalmente, na formulação de políticas públicas de caráter social de combate à fome e à miséria.

2 I O USO DOS INSTRUMENTOS MIDIÁTICOS NA FORMULAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Processos midiáticos são "conjuntos de práticas comunicacionais pertencentes ao campo das mídias, que operam segundo diferentes linguagens e por meio de diferentes dispositivos", (GOMES, 2004, p. 17).

No nosso estudo entendemos como toda e qualquer ação realizada no espaço social através de dispositivos midiáticos como rádios, jornais e televisão que oportunize aos indivíduos emitirem suas opiniões acerca de determinados assuntos, podendo assim contribuir com o desenvolvimento econômico, social, cultural e político no exercício da cidadania.

Os meios de comunicação se constituem por si só, no quarto poder, porque transmitem mensagens que, em segundos, chegam a toda a população em nível nacional e internacional. Todavia, ainda é instrumento de poucos, uma vez que, a maioria dos meios de comunicação, está centralizada nas mãos de uma minoria.

Quando analisamos o contexto da mídia brasileira identificamos um conjunto de instituições que, articuladas, monopolizam a maioria dos meios de comunicação causando sérios prejuízos à democratização da comunicação no Brasil.

O Estado tem agido como um simples agente de concessões que só beneficia a mídia privada. Os grupos políticos, empresariais e religiosos, procuram ampliar as suas bancadas no Congresso Nacional para fazerem lobby e conseguirem novos canais de rádio e televisão a fim de que possam ampliar, respectivamente, o seu poderio político, venderem seus produtos e suas ideias e ampliar o número de fiéis.

Assim, é importante que observemos as relações econômicas, culturais, sociais e políticas que permeiam a comunicação brasileira a fim de que possamos contribuir para chamando a atenção das autoridades constituídas e dos movimentos populares, conjuntamente estudarmos soluções para o exercício pleno dos direitos sociais através da implementação de novas políticas públicas de combate á pobreza e à miséria. Ramonet diz:

> A liberdade da mídia não passa de uma extensão da liberdade coletiva de expressão, um dos fundamentos da democracia. Enquanto tal, não pode ser confiscada por um grupo de poderosos. Além do mais, ela implica uma "responsabilidade social" e, consequentemente, seu exercício deve permanecer, em última instância, sob o controle responsável da sociedade (RAMONET, 2003:35).

Observando o contexto do setor de comunicação verifica-se facilmente que a população carente não tem vez nem voz e que os poderosos usam a mídia para tratar de seus interesses e dos interesses dos grupos hegemônicos que podem pagar, em detrimento do direito constitucional á liberdade de expressão e de pensamento dos menos favorecidos.

Verifica-se ainda que a maioria da população nem mesmo conhece seus direitos mais fundamentais previstos constitucionalmente e por isso são atropelados pelos poderosos. RAMOS afirma que a elite empresarial não entende que a comunicação é um direito que vai além do simples ato de dar e receber informação:

> Entendemos que torna-se imperativo retomar o debate sobre o direito à comunicação enquanto um novo direito humano fundamental. Um direito social de "quarta geração", aquele, quem sabe, mais adequado para amparar, nas sociedades da informação e da comunicação, nossas inesgotáveis expectativas de avanço crescente da democracia da igualdade em todo o mundo RAMOS (2005:.247).

Se as camadas populares não têm acesso à comunicação fica difícil a reivindicação de direitos. SANTOS (2006 p.3) em entrevista concedida ao "Fazendo Média" afirmou que:

> A mídia no Brasil representa a expressão da visão de mundo e posições políticas dos grupos de poder hegemônicos (grifo nosso). É o novo intelectual coletivo e orgânico das estruturas e blocos de poder, que apaga a perspectiva das classes subalternas, criminaliza os movimentos sociais e passa valores, ideologias e pensamentos contrários ao povo brasileiros e às mudanças sociais necessárias.

Em sua entrevista afirma que o MST para conseguir dialogar com a sociedade teve que criar seus próprios meios de comunicação (Jornal Sem Terra, Revista Sem Terra, Jornal Brasil de Fato) já que a mídia hegemônica é ligada aos grandes grupos privados do capital nacional e estrangeiro que não admitem movimentos sociais que questionem o modelo econômico e as injustiças sociais. Todavia a dificuldade para manter essas publicações é imensa e impossível criar novos veículos de comunicação pela falta de recursos.

Assim a liberdade de expressão dos menos favorecidos fica prejudicada, a classe dominante tem sempre oportunidade de convencer os mais necessitados de que estão fazendo o melhor para eles. "O Brasil precisa constituir um sistema público de mídia no país, que cria uma alternativa à mídia dos grandes grupos que não querem as transformações do país" (SANTOS, 2006).

Entendemos que a mídia, com seu poder de formar opinião, é um importante sujeito na formulação e divulgação das políticas públicas, na divulgação do processo de formação da agenda para que a sociedade civil possa participar e intervir na formulação de políticas públicas de seu interesse. Como não são todas as demandas que entram para a agenda, a visibilidade dada pela mídia ao problema facilitará a inclusão na pauta e chamará a atenção dos detentores do poder.

Gohn (1995) ao analisar o crescimento das ONGs na década de 1990 verificou que as que mais cresceram foram as que ganharam apoio da opinião pública. Esta visibilidade do problema pela mídia, este realce, este chamamento de atenção dos atores públicos e privados é importante e facilita a entrada na agenda. Kingdon (1995) afirma que o processo de prestar atenção a um problema mais que a outro, é central na formação da agenda.

Como a mídia tem um grande poder de informação ela será sempre uma importante aliada no processo de formulação e divulgação de políticas públicas, bem como em todo o ciclo das políticas públicas. Apesar disto, afirma a literatura existente sobre o assunto, que são ainda muito poucos os estudos existentes sobre a influência da mídia no processo de políticas públicas.

PENTEADO e FORTUNATO com base em Celina Souza (2006) apontam que:

> o ressurgimento da importância das políticas públicas como campo de conhecimento nas últimas duas décadas está relacionado a dois fatores: (1) adoção de políticas restritivas de gastos, que limitaram o desenho (design) e a execução de políticas públicas; e (2) novas visões sobre o papel dos governos na condução de suas práticas políticas. Esses fatores ganham maior relevância a partir da maior visibilidade midiática do campo político, ampliando os espaços de cobertura jornalística para a ação estatal, principalmente em estados democráticos (PENTEADO & FORTUNATO,20011:12).

Conforme se observa, a visibilidade dada pela mídia às questões sociais influencia o debate quanto à formulação de políticas públicas, mas não podemos afirmar que ela garanta a decisão de colocar o problema na agenda política.

Conforme afirma Rua:

> Estabelecer que todas as questões, inclusive aquelas que ganham visibilidade através mídia, serão geradoras de ação para os formuladores de políticas públicas é, no mínimo, um pensamento ingênuo. Uma das explicações para isso é o fato de que no processo de decisão política existe uma variável denominada não-tomada de decisão (OIE, 2002) ou não-decisão (SEIBEL, s/d1; RUA, s/d).

Frey (2000) também discorre sobre o assunto e afirma que a participação da mídia no ciclo das políticas públicas é importante uma vez que acaba por contribuir diretamente na relevância política de um problema.

3 I CONCLUSÃO

Entendemos que a mídia, com seu poder de formar opinião, é um importante sujeito na formulação e divulgação das políticas públicas, na divulgação do processo de formação da agenda para que a sociedade civil possa participar e intervir na formulação de políticas públicas de seu interesse. Como não são todas as demandas que entram para a agenda, a visibilidade dada pela mídia ao problema facilitará a

inclusão na pauta e chamará a atenção dos detentores do poder.

A opinião dos diversos estudiosos do assunto expostas até agora divergem quanto ao real poder da mídia em influenciar a colocação e implementação de determinadas questões sociais na agenda governamental. Todavia ninguém nega que a mídia é uma arena de debate que serve para dar maior visibilidade aos problemas, chamando a atenção da opinião pública para as questões sociais que afligem a sociedade.

Embora a mídia não atue diretamente na formação da agenda os canais de comunicação são formadores de opinião, pois aumentam as percepções da população e das autoridades constituídas sobre os problemas existentes.

A mídia funciona também como instrumento de pressão para que o governo tome as decisões necessárias ás soluções das questões, mas para isso é necessário que o meio de comunicação tenha credibilidade e poder de persuasão caso contrário o assunto cai na vala comum. ”O que é relatado, como é relatado, quem relata e o caráter do meio de comunicação, tudo isso tem implicações para a mensagem da mídia para o público” (HOWLETT, 2000:175).

Assim como a mídia influencia, ela também pode ser influenciada, pelos sujeitos interessados em políticas públicas de inclusão social, fazendo-se necessário que os movimentos sociais tomando consciência disso, utilizem estratégias de ação direcionadas à utilização da mídia como parceiros na luta pela transformação de problemas em questões sociais formadoras da agenda governamental.

Os políticos e os partidos políticos são também importantes parceiros na proposição de políticas públicas nos órgãos legislativos federal, estadual ou municipal, principalmente no período eleitoreiro. Os movimentos sociais devem saber tirar proveito disto sem esquecer que eles estão mais preocupados com as demandas sociais do que com as reais necessidades da população. Por isto, quanto maior for a pressão dos grupos sociais, para a inclusão de um determinado problema na agenda governamental, maior será o esforço destes parceiros que querem estar de bem com a população e aparecerem bem na mídia.

Observamos que a mídia pouco se envolve na luta pelos direitos sociais da sociedade. Assim, há a necessidade de implantação, pelo Estado de novos instrumentos midiáticos públicos que garantam a publicidade e o acesso dos sujeitos das políticas públicas para uma discussão política entre sociedade e detentores do poder, com o único objetivo de garantir o direito à comunicação e à informação aos cidadãos e que as decisões sejam tomadas levando em conta o bem comum e a correção das distorções que firam a nossa cidadania.

O Estado enquanto principal responsável pela formulação de políticas públicas precisa compreender a importância da contribuição que a mídia pode oferecer na formulação e divulgação das políticas públicas e investir mais em instrumentos de comunicação (televisão, internet, rádios comunitárias, etc,...) que possam contribuir para esclarecer e informar as comunidades mais longínquas e carentes quanto aos seus direitos.

REFERÊNCIAS

FREY, K. **Políticas Públicas:** um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Revista Planejamento e Políticas Públicas. Brasília. n. 20, p.211-259, jun./2000.

GOHN, M. G. **Cidades, ONGs e ações coletivas**. São Paulo em perspectiva. São Paulo. v.9, n. 2, p. 33-44, abr./jun/ 1995.

GOMES, A. G. **Benefício de prestação continuada:** uma trajetória de retrocessos e limites – construindo possibilidades de avanços. SPOSATI, A. (org) Proteção social de cidadania. Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

HOWLETT, Michael. **A dialética da opinião pública:** efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. Opin. Publica vol.6 no.2 Campinas Oct. 2000.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies.** New York: Longman, 1995.

PENTEADO,Claudio Luís de Camargo e FORTUNATO, Ivan. **Influência da mídia em políticas públicas:** um campo exploratório.IV Encontro da Cosmopolítica. Universidade do Estado do Rio de Janeiro 13 a 15.04.2011 http//www.cosmopolitica.org.

RAMONET, Ignácio. **O quinto poder**. Le monde diplomatique, Paris, 2003.

RAMOS, M. C. **Comunicação, direitos sociais e políticas públicas.** In MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação . São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005

RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas**: Conceitos Básicos. [s/d]. disponível em:<http://www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePoliticasPublicas.doc>. Acesso em: 15 jun. 2011. p. 01-18.

SANTOS, Marina dos. **Entrevista da Presidente do MST ao Fazendo Média** em 08.12.2006.

SEIBEL, E. J. **Demandas sociais, políticas públicas e a definição da agenda pública. Santa Catarina:** Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciência Humanas. [s/d1]. Disponível em: <http://www.cfh.ufsc.br/~mac/MR_demandassociais.htm.>. Acesso em: 07 jun.

CAPÍTULO 15

MÍDIA, MEDO E A VIOLÊNCIA COMO “CASO DE POLICIA”

Maria de Fátima Pereira Lessa
Universidade Federal de Mato Grosso/ PPGPS
Cuiabá - Mato Grosso

Ivone Maria Ferreira da Silva
Universidade Federal de Mato Grosso/PPGPS
Cuiabá- Mato Grosso

RESUMO: Este artigo faz uma reflexão sobre o papel da mídia local na construção do medo coletivo. Como são produzidas, as notícias revelam uma espécie de conluio entre Estado e a imprensa. Buscando construir empiricamente nosso objeto trabalhamos com a questão da Segurança Pública com recorte na Operação Bairro Seguro implantado em Mato Grosso a partir de abril de 2016.
PALAVRAS-CHAVE: Mídia local, medo social, bairro seguro MT

ABSTRACT: This article reflects on the role of local media in the construction of collective fear. As they are produced, the news reveals a kind of collusion between the State and the press. Seeking to construct our object empirically we work with the issue of Public Safety with cuts in Operation Bairro Seguro deployed in Mato Grosso from April 2016.
KEYWORDS: Local media, social fear, MT safe neighborhood

1 I INTRODUÇÃO

A literatura sobre violência, medo social e notícia evidencia que os medos reais ou produzidos são tensionados pela existência de uma mídia globalizada que ao mesmo tempo em que se alimenta das ocorrências propõe leituras da realidade de acordo com seus interesses.

A partir dessa compreensão, este artigo traz como tema central a construção do medo coletivo na imprensa local, categorias que levamos em consideração em nosso objeto de estudo de Mestrado em Política Social. Para sua materialização, recorremos a fontes bibliográficas e documentais que nos forneceram informações sobre o objeto que elegemos para estudo.

Foram analisadas notícias veiculadas em dois jornais generalistas locais, no período de abril a dezembro de 2016, notadamente as que tratam da “Operação Bairro Seguro”, proposta do governo para resolver a questão de segurança pública em Mato Grosso. O estudo justifica-se pela escassez de produções sobre o assunto. Desta forma, será estruturado de modo a discutir, num primeiro momento, as notícias e o medo coletivo, a política de segurança pública implementada a partir de 2016 para em seguida analisar a cobertura da mídia local, neste caso de Cuiabá (MT).

Não é pretensão contemplar, com isso a totalidade da investigação, mas, sobretudo refletir uma preocupação do ponto de vista científico, no sentido de buscar uma explicação, repensando e voltando atrás na história, sobre esse agente – a imprensa.

2 I A CONSTRUÇÃO DO MEDO SOCIAL

Diariamente a sociedade é colocada frente a uma realidade criada pela imprensa que no seio da sociedade moderna, assume "um papel estratégico capaz de mais provocar medo do que informar" (MORETZSOHN 2000). Uma prática totalmente contrária do que aconteceu no século XVIII, quando a imprensa era, sobretudo, arma na luta politica, estreitamente identificada com as questões sociais, comprometida com a 'verdade dos fatos' voltada para o esclarecimento da sociedade e fiscalização do Estado, segundo os pensadores atuantes do Século das Luzes, o nome Século das Luzes decorre da contraposição ao período medieval, nominado Era das Trevas.

No tratamento teórico da mídia, o medo é um aspecto importante como um produto de uma sociedade à beira da barbárie, e que se desumanizou pelos processos de reprodução das relações sociais capitalistas. Uma mídia globalizada, que ao mesmo tempo, em que se alimenta das ocorrências propõe leituras da realidade de acordo com seus interesses.

Foi Ianni (1985, p.17) que nos possibilitou entender que a análise do regime capitalista de produção não deve ser restrita às relações econômicas. Ele nos esclarece ainda, que Marx apanha os fatos como acontecimentos sociais totais, nos quais sobressaem o econômico e o politico, como duas manifestações combinadas e mais importantes das relações entre as pessoas, grupos e classes sociais. E nesse cenário, de conflito de classes, o papel da imprensa tendo sido importante, em determinado momento escondendo-o e, em outros, colocando em destaque e dando voz a quem lhe interessa.

Antes de prosseguirmos, necessário observar que entendemos que a 'contribuição' da mídia na construção do medo social não se limita, porém, aos eventos policiais. Ele é construído, disseminado e sedimentado diariamente nas várias editorias - de economia, da politica e naquela que trata dos temas cotidianos - com noticias de cunho negativo. Partimos do entendimento, concordando com Moretzsohn (2000), que as notícias negativas estão relacionadas a fatos - catástrofes, acidentes, doenças, crimes e crises - que geram "sentimentos negativos" – tais como medo, raiva, insegurança, tensão e descrédito.

Pastana (2003) entende que a maneira sensacionalista como a imprensa divulga assuntos relacionados à violência estimula "a curiosidade, a intolerância e, por fim, o próprio medo" (IBID, p. 73).

Sobre a taxa de êxito que o jornalismo tem alcançado nessa empreitada, pode

ser citada uma pesquisa recente que mostrou que a imprensa foi responsabilizada pelo aumento, nos Estados Unidos, do número de infartos sofridos por pessoas que abandonaram ou não iniciaram tratamentos à base de estatinas para controlar o aumento do colesterol. Os autores relatam que a cobertura de notícias questionando o equilíbrio risco-benefício de estatina foi associada a um aumento no número de pacientes que pararam de tomar esses medicamentos no Reino Unido. O estudo diz:

> Após a cobertura da mídia, não houve mudanças no início da estatina entre aqueles com uma nova indicação registrada, mas um aumento de 11% e 12% na probabilidade de usuários existentes interromperem seu tratamento, para a prevenção primária e secundária, respectivamente. Estes efeitos podem resultar em mais de 2000 eventos cardiovasculares extra em todo o Reino Unido durante um período de 10 anos (BELLUZ,2013, traducão livre da autora).

Entre nós, uma pesquisa realizada na Faculdade de Saúde Pública da USP demonstrou que a imprensa, a despeito do discurso da isenção e imparcialidade, foi responsável por várias mortes decorrentes da excessiva vacinação no final dos anos 2000, quando a febre amarela fora mostrada, de forma nauseante e esmagadora, como uma ameaça invencível. Cláudia Malinverni demonstrou que o discurso das reportagens e artigos publicados foi equivocado. Ela tratou o ocorrido como "epidemia midiática", constatando que o país vivia uma epizootia, que caracteriza a manifestação contagiosa da doença em animais, e não uma epidemia:

> Em decorrência da "epidemia midiática", houve um exponencial aumento da demanda pela vacina contra a febre amarela. Dados do Ministério da Saúde mostram que o Brasil distribui, em média, entre 15 e 16 milhões de dose da vacina ao longo de 12 meses. Somente naquele período (verão 2007/2008), ao longo de 40 dias, o governo distribuiu mais de 13 milhões de doses. "Um dos três produtores mundiais da vacina credenciados pela OMS, o Brasil chegou a suspender a exportação do imunobiológico. Contudo, o maior problema relacionado ao aumento da demanda vacinal foi a ocorrência, em 2008, de 8 casos de reação adversa grave à vacina, dos quais 6 foram a óbito. Três dessas mortes foram por doença viscerotrópica, a mais grave reação. (AGÊNCIA USP DE NOTÍCIAS, 2012).

Estudos de Garcia (1999); Moretzsohn (2002); Caldeira (2003) e de Guéron (2009) e outros indicam que no Brasil o medo tem como principal instrumento de divulgação a mídia, com suas notícias descontextualizadas e apelativas que, diariamente, dita as regras da sociedade, numa clara demonstração de força no intuito de mobilizar multidões. As narrativas jornalísticas geralmente desvirtuam o senso comum, através da dominação e manipulação das pessoas pelas informações que, nem sempre, são totalmente verdadeiras. Os órgãos noticiosos criam a onda, não no sentido de que inventam os crimes, mas no sentido que dão forma e conteúdo determinados a todos os incidentes que reportaram (MARK FISHMAN, 1990 apud MORETZSOHN, 2003).

Conforme Lima, as pautas sobre violência tem sido uma opção estratégica de sobrevivência. Diz ele que "pautar preferencialmente o negativo se transformou, para além da política, em estratégia de sobrevivência empresarial". Corroborando nesse

sentido, Oliveira (2005, p. 19), afirma que “quanto mais ‘apelativa’ a matéria veiculada, maiores têm sido as chances de que isto se reverta em incremento de audiência e do patrocínio”.

> “Os principais telejornais exibidos na televisão brasileira (...) estão se transformando em incansáveis noticiários diários de crises, crimes, catástrofes, acidentes e doenças de todos os tipos. Carrega-se, sem dó nem piedade, nas notícias que geram sentimentos negativos (LIMA, 2015)

Segundo Glassner (2003, p.100) em face da opção por esse tipo de estratégia, o jornal prefere abordar tendências como de estudantes violentos ou de motoristas furiosos no trânsito - ao invés da desigualdade social, da falta de escolas ou saúde para todos - fomentando o medo, a exclusão. Para o autor, as empresas estão de olho na obtenção de lucros. Em entrevista ao jornal O Povo, de Fortaleza (CE), ele enfatiza que “o medo dá lucro, lucro para a mídia sensacionalista que extrai audiência da dramatização e da espetacularização de casos específicos”.

Ianni (1998) avalia que o domínio, dessa prática jornalística, “leva consigo uma guerra silenciosa e sem fim, de maneira irresponsável contra a cidadania e contra a democracia”. O noticiário mantém uma campanha inquebrantável contra tudo o que possa ser fenômenos de direitos, em que o coletivismo é substituído pelo individualismo (IBID., p. 17).

Nosso estudo constatou, a exemplo do estudo da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi), que as noticias sobre violência são sempre relatadas como acasos, sem uma história anterior. O estudo da Andi aponta, por exemplo, que quando a criança e o adolescente estão na pauta da violência, “os assuntos se esgotam como se fossem caso de polícia”, sempre. O mesmo estudo pode ser usado como referência sobre o comportamento dessa mesma imprensa quando a pauta trata das organizações dos trabalhadores, de moradores de rua, de sem teto e sem terra considerando que são sempre tratados como caso de polícia.

2.1.Cotidiano e o Medo

Estudos apontam que um dos maiores problemas na sociedade moderna é o medo generalizado, o medo construído. O medo pode vir de qualquer canto, da insegurança e dos crimes violentos. Pode ser motivado por situações reais veiculadas pelos meios de comunicação ou pela fala do crime (CALDEIRA, 2003) que induz ao imaginário que por sua vez obriga as pessoas a mudarem seus ritmos e sua dinâmica de vida. Essas situações alimentam e são alimentadas por aquilo que Pastana (2005) denomina indústria do medo.

> A indústria do medo é aquela que trata da produção de equipamentos de segurança pessoal e patrimonial, oferta de serviços de segurança privada, serviços de seguros pessoais e patrimoniais, comércio de armas e serviços e proteção pessoal. –

> Enquanto o PIB brasileiro teve uma queda de 3,8% em 2015 e de quase 4% em 2016, dados da Federação Nacional de Empresas de Segurança e Transporte de Valores (Fenavist) indicam que o faturamento do setor em 2015 chegou a R$ 50 bi, o que representa um avanço nominal de 8,6% sobre 2014. Em dez anos o crescimento foi de 230% (GAÚCHAZH ONLINE, s/p. 2015).

O medo tomado aqui como construído socialmente (BAIERL, 2004; PASTANA, 2000; REGUILLO, 1998) encontra-se incorporado ao modo de viver nas cidades e lidera as pautas da mídia, determinando mudanças no comportamento e hábitos sociais, fomentando e fortalecendo a cultura e a indústria do medo. Conforme Caldeira (2003) exemplos de como o medo têm influenciado nas vidas em comunidade são muitos: o aumento de shopping centers, condomínios residenciais fechados (horizontal e vertical) nas médias e grandes cidades e casas engradeadas, o que a autora denomina de enclaves fortificados - enclaves são espaços privatizados, fechados, monitorados destinados à residências, lazer, trabalhos e consumo (Ibid. 2003, p.10); redução do número de pessoas que saem de casa, que deixam de frequentar cinemas, bares e restaurantes (Ibid.,p.13). Esse cenário coloca em evidência outros fenômenos: o crescimento visível das empresas privadas de segurança e o elevado número de armas de fogo em circulação. Em 2013, a ONG Rio pela Paz estimava que circulavam no Brasil 17,6 milhões de armas. Em 2010 eram 16 milhões Ou seja, as pessoas são obrigadas a ajustarem seu comportamento à nova realidade e reorientarem para conviver com o medo e a insegurança (PASTANA, 2005, p.185). Bauman (2008) ensina que

> O medo é mais assustador quando difuso, disperso, indistinto, desvinculado, desancorado, flutuante, sem endereço nem motivos claros; quando nos assombra sem que haja uma explicação visível, quando a ameaça que devemos temer pode ser vislumbrada em toda parte, mas em lugar algum se pode vê-la. “Medo” é o nome que damos a nossa incerteza: nossa ignorância da ameaça e do que deve ser feito – do que pode e do que não pode – para fazê-la parar ou enfrentá-la, cessá-la estiver além do nosso alcance. (IBID., p.8)

Boldt (2013) acentua

> No século XXI, o medo se tornou base de aceitação popular de medidas repressivas penais inconstitucionais, uma vez que a sensação do medo possibilita a justificação de práticas contrárias aos direitos e liberdades individuais, desde que mitiguem as causas do próprio medo (IBID., p.96).

Baierl (2004) evidencia que o

> Medo social é o medo produzido e constituído em determinados contextos sociais e individuais, por determinados grupos ou pessoas, com vistas a atingir determinados grupos ou pessoas, dominar e controlar o outro, e grupos através da intimidação e coerção (IBID.,p. 48).

Baierl (2004) também avalia que o medo é sinal de alerta e aviso de perigo

– e não a reação e os comportamentos advindos desse sinal. Para a autora, "as reações aos medos não são naturais, são reações apreendidas e condicionadas sócio culturalmente". "As pessoas apreendem ao longo de suas vidas a reagir de determinadas maneiras frente a acontecimentos fatos", analisa a autora. Portanto, "outra distinção a ser feita é de que o medo não pode ser confundido com violência e com as formas de reação a ele" (ibid.,p.39) afirma.

Conforme Caldeira (2003,p.20), o medo é agravado pela forma como os índices de violência "são veiculados e tratados pela mídia, pela fala corriqueira do crime e principalmente, pela ineficiência e impunidade no papel da policia e do Estado frente à questão social".

Em seu livro "*Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo,* Caldeira (2003, p.9) menciona que a violência e o medo combinam-se a processos de mudança social nas cidades contemporâneas gerando novas formas de segregação espacial e a discriminação social. Isso significa uma nova maneira, encontrada pela classe mais rica, de afastar-se dos mais pobres, vistos, pelo senso comum, como os culpados por todos os males.

Para Borges (2009) a visão exagerada da insegurança, do medo e do aumento da criminalidade constatado nas notícias jornalísticas, está relacionada com "as estratégias de controle social e de segurança dirigidas contra as classes populares, moradores de favelas e de periferias, através de campanhas de lei e ordem, legitimadas por processos de ideologização articuladas a partir de veículos de comunicação de massa" (BORGES, 2009, p. 15). O autor considera que enquanto esse debate se mantiver na mídia, não passaremos a um Estado de direito.

Estudos realizados por diferentes autores discutem a relação imbricada entre mídia e medo. Entre alguns analistas a visão é de que o medo tem como principal instrumento de divulgação a mídia com suas noticias descontextualizadas e apelativas que diariamente dita as regras da sociedade numa clara demonstração de força no intuito de mobilizar multidões (GUÈRON, 2009). Para Moretzsohn (2000,p.12/13), a imprensa desvirtua o senso comum através da dominação e manipulação das pessoas com informações que, nem sempre, são totalmente verdadeiras. Na opinião de Guéron, o efeito do discurso atinge seu objetivo quando o leitor, ouvinte ou telespectador passa moldar seu comportamento atitude partir do que ouve, ler ou ver. [...] É como se o noticiário produzisse palavras de ordem implícita: "como você não está odiando o criminoso?" ou "como você não está interessado e informado desse assunto" (IBID.,p. 463).

Conforme Moretzsohn (2000), as notícias apelativas e, na maioria das vezes, fabricadas, tendem a naturalizar a violência ocultar os jogos de interesses políticos e econômicos ou simplesmente reduzir a violência ao seu caráter criminal (IBID.,p.13).

Cumpre referir que os acontecimentos apresentados nos noticiários de maneira seletiva, fragmentada, descontextualizados, reordenados contrários quanto a sua relevância, seu papel e seu significado e, na maioria das vezes, onde partes reais

são substituídas por versões opinativas sobre essa mesma realidade, expressam interesses que vão além da mera informação, para converter-se em aríete para alcance de objetivos de poder. Especificamente, uma espécie de rede que, a despeito das várias formas que adquire, é sempre lançada para aprisionar mentes e corações e servir à construção do medo social ou do medo coletivo.

E nessa rede de interesses a única oportunidade ofertada ao leitor é a de consumir, como critério de ação, a opinião que lhe é imposta, sem que lhe sejam igualmente dados os meios de distinguir ou verificar a distinção entre informação e opinião. A informação, quando existe, "serve apenas de mera ilustração exemplificadora da opinião" (ABRAMO, 2000,p.31).

2.2.A produção da notícia

A tendência à unidade e à uniformidade das notícias veiculadas pela mídia mato-grossense acentua as temáticas: medo/segurança/criminalidade. A par dessa perspectiva, passamos a verificar que a visão excessiva, já mencionada, da insegurança, do medo e do aumento da criminalidade imposta pelas notícias relaciona-se com as estratégias de controle social e de segurança, dirigidas contra as classes populares (BORGES, p.13/14) e balizadora das ações violentas do Estado.

A maioria das notícias produzidas inicia destacando os altos índices de crimes manipulando informações, sempre comparando com anos anteriores e/ou com outros países. Aproveitam das limitações do leitor, ouvinte e telespectador para vender o medo. Um exemplo é essa notícia sobre uma pesquisa apontando a redução de homicídios em Cuiabá, mas o destaque foi dado a outro ponto:

> Cuiabá foi a 2ª cidade mais violenta do mundo em 2015, aponta ONG. Estudo foi divulgado pela organização mexicana Seguridad, Justicia y Paz. Das 50 cidades do ranking,21 estao no Brasil; Fortalez é a 12ª colocada. [...] entre 2014 e 2015, a região metropolitana de Cuiabá produziu melhora em sua posição no ranking graças à redução de 11,77% no número de homicídios e ao aumento populacional de 2,65% (G1MT,jan.2016).

Palavras como violência, criminalidade, cracolândia, bandido, drogado, são reproduzidas diariamente. Conforme Glassner (Ibid.,p.13) apud Lima (p.7) a repetição exaustiva - vai consolidando uma lógica que termina por se transformar numa realidade ou numa verdade acreditada. Assim, a sociedade passa a aceitar medidas repressivas como a única alternativa para resolver a denominada "criminalidade". Nesse sentido, a mídia de Mato Grosso vem divulgando títulos de reportagens tais como:

> -Índices de violência em Cuiabá estão cada vez mais preocupantes (TV Gazeta, 17 de julho, 2015);
>
> -Índices de criminalidade em Mato Grosso deixa governo em alerta (CircuitoMT,6 de jan de 2015);
>
> -Cuiabá passa por momento crítico de violência, diz secretário de Segurança (G1 MT,15 de fev. 2016);

-Violência explode em Cuiabá e VG (FolhaMax, 19 de jan.2017);

-Operação policial deve cumprir 69 mandados na 'cracolândia' de Cuiabá (G1MT,14 dez.2016);

-Polícia fecha "cracolândia" e caça 69 traficante em Cuiabá (FolhaMax,14 dez.2016).

-Execução à luz do dia assusta moradores do Novo Milênio (RepórterMT,16 de fev.2016).

E conteúdos de reportagens como

> "BAIRRO SEGURO": Força-tarefa da Segurança sai às ruas para prender 200 bandidos procurados em Cuiabá e VG. "Com uma força-tarefa formada por policiais civis e militares, a Secretaria de Estado de Segurança Pública deflagrou, na manhã desta sexta-feira (2), mais uma etapa da Operação Bairro Seguro. O foco é o combate a homicídio, roubo e tráfico de drogas. A ação integrada abrange todos os municípios de Mato Grosso e reúne mais de 2 mil profissionais das forças de Segurança Pública, entre policiais civis e militares, bombeiros, peritos e agentes do Detran. O objetivo é cumprir 191 mandados de prisão e 302 de busca e apreensão. O efetivo envolvido diretamente nesta etapa inclui 916 policiais civis, 1.175 policiais militares e 350 viaturas, com apoio das aeronaves do Centro Integrado de Operações Aéreas (Ciopaer). Estratégia inclui ainda centenas de ações ostensivas e preventivas ao longo das próximas 24 horas, tais como blitzes, bloqueios, fiscalização de estabelecimentos comerciais e abordagens de veículos e pessoas. "Mais uma vez vamos demonstrar a capacidade de integração e, mais importante, de interação entre as forças de segurança pública. Só assim é possível concretizar uma operação desse porte. Quem ganha é a sociedade, que se sente mais segura", disse o secretário Rogers Jarbas (Release da assessoria da Policia Judiciaria Civil (PJC) reproduzido na íntegra no Página Única, 2 de Dez. de 2016).

Segundo especialistas e estudiosos dos Direitos Humanos o uso constante dessas expressões cumpre basicamente duas funções: a desumanização de atores sociais envolvidos e a redução dos conflitos sociais a meras questões policiais. Diante dessa banalização, a sociedade de um modo geral passa a aceitar as ações policiais violentas como algo normal e necessário. É comum ler-se nos espaços destinados a leitores, logo após notícias sobre as mortes (execução) de pessoas em "confronto" com a polícia, elogios e aplausos para os policiais e comentários: "bandido bom é bandido morto", "mais um que foi pro inferno", "CPF dado baixa com êxito".

A fim de compreender isso, utilizamos o trato da mídia ao noticiar violência e a "Operação Bairro Seguro". Em fevereiro de 2016, de maneira uníssona, os veículos de comunicação destacavam o alto índice de violência após a divulgação de pesquisa da Faculdade Latino-Americano de Ciências (Flacso):

> "Mato Grosso é o 11º estado brasileiro com mais mortes causadas por arma de fogo. Cuiabá aparece em 14º no ranking das capitais, com média de 34,7 morte por grupo de 100 mil habitantes (G1 MT, 25/agos.2016).

> "4 cidades de MT estão entre as 150 com mais mortes por arma de fogo. Cidades são Primavera do Leste, Várzea Grande, Rondonópolis e Colniza. Mapa da Violência foi divulgado nesta semana por sociólogo do instituto (G! MT26/agos.2016).

Com imagens sensacionalistas, textos subjetivos e locuções dramáticas, após entrevista coletiva do então secretário de Estado de segurança, Fábio Galindo, a mídia

alarmava os índices de violência:

> "Cuiabá passa por momento crítico de violência, diz secretário de Segurança. Secretário reconheceu cenário preocupante da criminalidade na capital. Redução do número de assassinatos entre 2014 e 2015 foi de apenas 5%" (G1MT,15/fev.2016).

A maneira como a mídia local trata o fenômeno da violência a impressão que fica é a de que o Estado perdeu o controle e é cada um por si. Na avaliação de Sodré (1992, p. 1992), na maneira como divulga os acontecimentos, a mídia "simula padrões e consensos de conduta e produzem poderosas e eficientes formas de ser e de estar no mundo, mocinhos e bandidos, heróis e vilões".

Em abril de 2016, os mato-grossenses assistiram pela televisão, ouviram nos rádios, e leram em sites e noutras mídias sociais, as estratégias adotadas pelo governo no "combate à criminalidade" com o lançamento a Operação "Bairro Seguro". Era a resposta do Estado no combate a denominada criminalidade. Foram cenas cinematográficas, fotos espetaculares. As ruas foram tomadas por policiais, principalmente nos bairros considerados "violentos", tudo para causar a sensação de segurança como disse à imprensa o então comandante da PMMT, coronel Gley Alves, as ações "tem como objetivo aumentar a sensação de segurança da população e atuar com a presença ostensiva e prevenção de crimes" (G1 MT, 2016).

> - Comando Regional elenca os sete bairros mais violentos de Cuiabá em 2013; Pedra 90 lidera. Para um trabalho com mais efetividade e agilidade na questão de prevenção a criminalidade, a Polícia Militar elencou os sete bairros mais violentos da capital e estuda formas de minimizar casos de homicídios e tentativas de assassinatos em Cuiabá. De acordo com o coronel Jair Metello Costa, comandante do 1º Comando Regional, o fator primordial de tudo isso é o alcoolismo (Olhar Direto, 12/out.2016).
>
> - Bairros violentos serão monitorados por caminhão com 14 câmeras em MT. Unidade móvel da Polícia Militar irá visitar o Bairro Grande Terceiro. Operação deve passar pelos bairros com altos índices de violência. Nesta primeira etapa [...] dois profissionais vão monitorar as câmeras que têm alcance de três mil metros de distância. Além disso, de acordo com tenente da PM, Alexssandro Marcondes Freitag, existe ainda a base móvel com dois policiais à disposição da população e as rondas policiais (g1 MT, 2014).

Os resultados das operações em números divulgados pelos veículos de comunicação revelam a semantização de notícias e como a imprensa assume - sob o manto da imparcialidade, da objetividade e de um compromisso com seu leitor – o de melhor informar – o discurso dos planos de governo.

2.3. Uma Questão de Polícia

Essa realidade construída diariamente nos noticiários, numa espécie de conluio entre o Estado, que faz da violência uma ferramenta política, e a imprensa que faz do medo por ela construído uma estratégia de venda é o espaço ideal para o lançamento

de “ações de combate à criminalidade” a exemplo do Bairro Seguro.

Vale salientar que o Bairro Seguro revela que em Mato Grosso, o Estado ainda trata a segurança pública como questão de policia, nos moldes da política social dos anos de 1930. As propagandas governamentais não deixam dúvidas sobre as estratégias e são sempre as mesmas: mais policiais, mais viaturas, mais armas.

> Como parte do programa de recomposição do efetivo da Segurança Pública, o governador Pedro Taques e o secretário de Segurança Pública, Fábio Galindo Silvestre, autorizaram o início do processo para um novo concurso público (...) o incremento de mais profissionais faz parte do programa de recomposição do efetivo da Segurança Pública (GAZETA DIGITAL, 1/fev.2016)

> Taques autoriza concurso público com 2. 442 vagas” (canal You Tube)

> Desde 2015, a Secretaria de Estado de Segurança Pública (Sesp) promoveu a contratação de 3.550 novos profissionais, entre policiais militares (1.951), civis (1.074) e bombeiros (447). Neste ano, o Governo do Estado autorizou o início do processo para novos concursos públicos para a Segurança Pública. Serão 2.442 vagas para a Polícia Militar, Polícia Judiciária Civil e Politec, com editais previstos para este ano. [...] convocação de 107 soldados do cadastro de reserva do último concurso público [...] a aquisição de 1.200 pistolas, 40 fuzis, 50 sub-metralhadoras HK, 40 metralhadoras e 100 pistolas Glock para as polícias Civil e Militar. Foram adquiridas 88 novas caminhonetes modelo L 200 Triton, com padrão internacional de identidade visual para as polícias Civil e Militar [...] além de 17 viaturas modelo Pálio. [...] 174 novas motocicletas equipadas para realização de patrulhamento ostensivo da Polícia Militar. E iniciou testes para a aquisição de 200 caminhonetes modelo SUV, com tração nas quatro rodas (PORTAL DO GOVERNO, 2016)

E outra campanha (veiculada no rádio e na TV e no canal YouTube) com o título sugestivo “Por dentro das transformações” informa sobre apreensões, aquisições armas, coletes e contratações de 3.550 novos agentes e 466 novos veículos (PRIMEIRA HORA,2016).

Conforme o promotor público Alexandre de Matos Guedes, da 7ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania de Mato Grosso, “uma administração pública que privilegie apenas o aumento dos agentes de segurança (...) apenas irá contribuir para o fracasso e ineficiência das políticas de segurança, em prejuízo do interesse público (FOLHAMAX, 2017)”.

Costa (2004) entende que a prática de controle social baseada numa cultura autoritária e no uso ilegítimo da força (excesso de poder) compromete o Estado Democrático e atenta contra os direitos humanos. Ele entende que,

> [...] é preciso construir politicas de segurança social e entender que segurança pública não é coisa apenas de especialistas, mas uma construção social que pressupõe a participação de policiais, criminólogos, sociólogos, psicólogos, administradores, legisladores e toda sociedade civil organizada. (IBID.,pag. 15)

3 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dessas considerações foi possível inferir que, diferente do que se acredita, e longe do que se cristalizou no senso comum, a imprensa não é neutra, não é imparcial, não é racional, não é comprometida com a 'verdade dos fatos' como se autodenomina. Ao contrário, é uma empresa que, para além dos produtos que comercializa, proporciona mais do que ganhos econômicos. Ela gera acúmulo de poder político que, por sua vez, possibilita mais inserção, mais poder econômico, e mais poder político num círculo vicioso que se alimenta e retroalimenta das suas próprias ações. Nesse sentido, a cobertura jornalística de qualquer assunto traz implícito esse poder.

Quanto mais dramatizada a situação, quanto mais apontada a culpa do acusado, quanto mais incensada sua punição exemplar, mais venda se faz do produto notícia, seja por meio de audiência televisiva ou radiofônica, por *clicks* eletrônicos, por meio de venda de jornais.

Optando por observar títulos e manchetes das notícias veiculadas no período estudado, o resultado nos permitiu perceber como os fatos são construídos, reiterando-se estereótipos e preconceitos, às vezes de maneira muito sutil, como estratégia que reforçam o *senso comum* moldado pelos meios de comunicação. Constatou-se que as notícias usam, quase sempre, os mesmos "jargões" policiais ao fazer referência aos envolvidos, presos ou detidos para verificações, quando escrevem as ocorrências.

As notícias veiculadas no período estudado apresentam sempre as versões oficiais da polícia e assim consolidam a dita opinião pública que é direcionada a aceitar as ações policialescas aos moldes do Bairro Seguro como "legal e necessária". A impressão que fica é que as noticias são relatórios diários dos plantões policiais e ao invés de informar se atem a formar opiniões de acordo com o sistema.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Perseu. **Padrões de manipulação na grande imprensa**. 2ª ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BAIERL, Luzia Fátima. **Medo Social**: da violência visível ao invisível da violência. São Paulo: Editora Cortez, 2004**.**

BORGES, Vânia Coutinho Quintanilha; BORGES, Wilson Couto. **A materialidade do medo**: o papel da narrativa jornalística na ampliação deste estado afetivo. In: *Revista Contracampo*. Niterói, v. 26, n. 1, p. 106-125, abril, ano 2013.

COSTA, Letícia M.Pinto da. **Vozes dissonantes na imprensa do interior**: a produção e a recepção do jornal "A Voz do Vale do Paraíba". Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) - PósCom-Umesp, São Bernardo do Campo, 2002.

IANNI, Octávio. Crítica Marxista. **DOSSIÊS Ano:** 1998. São Paulo. No link
http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/sumario.php?id_revista=7&numero_revista=7

http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/dossie10Dossie1.pdf

LIMA, Tatiane. **O Medo e a Mídia:** a Equação Perigosa da Segurança Pública do Rio de Janeiro. Intercom- Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. XVI Congresso de Ciências na Região Sudeste- São Paulo/SP. 12 a 14 de maio de 2011. Acessado no link:
http://www.academia.edu/5280754/O_Medo_e_a_M%C3%ADdia_a_Equa%C3%A7%C3%A3o_Perigosa_da_Seguran%C3%A7a_P%C3%BAblica_do_Rio_de_Janeiro.Em 20/01/2017

REFERENCIAS ELETRÔNICAS

BALAS PERDIDAS Um olhar sobre o comportamento da imprensa brasileira quando a criança e o adolescente estão na pauta da Violência. Disponibilizado em
<http://www.andi.org.br/sites/default/files/BalasPerdidas.pdf>. Acessado em:25/05/2016.

ZHGaucha. Disponibilizado em:<
http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/policia/noticia/2016/10/seguranca-privada-fatura-bilhoes-e-emprega-mais-que-a-policia-7785801.html. Acessado em:< 12/01/2017>.

BELUZZO. Could "negative" news coverage of statins lead to thousands of heart attacks and strokes? No link http://www.vox.com/2016/6/29/12057696/bmj-study-statins-media-influence-health **e no** How bad reporting on statins may have led thousands to quit their meds no link http://www.vox.com/2016/6/29/12057696/bmj-study-statins-media-influence-health Acessado em:< 01/01/2016>

Entrevista em "O Povo Online" em 18/01/2008 e reproduzidas pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Acessado em:<25/05/2016>. Disponibilizado no link:<http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=1495&Itemid=29>.

ZHGaucha:Disponibilizado em:<
http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/policia/noticia/2016/10/seguranca-privada-fatura-bilhoes-e-emprega-mais-que-a-policia-7785801.html. Acessado em:< 12/01/2017>.

Comando regional elenca os sete bairros mais violentos de Cuiabá. Disponibilizado em:<http://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?noticia=Comando_Regional_elenca_os_sete_bairros_mais_violentos_de_Cuiaba_em_2013_Pedra_90_lidera&id=343457>. Acessado em:< 07/02/2017>
Canal You Tube. Disponibilizado no link:< http://https//www.youtube.com/watch?v=Ps5a0U0dGGE>. Acessado em:<15/02/2016>.

CAPÍTULO 16

MOVIMENTOS SOCIAIS E RELIGIOSIDADE: A ATUAÇÃO DA PASTORAL SOCIAL DO BAIRRO DO ICUI-GUAJARÁ- ANANINDEUA/ PA

Sintia Luz
Especialista em Políticas Públicas e Serviço Social pela Universidade Federal do Pará (UFPA); graduada em Serviço Social pela Universidade da Amazônia (UNAMA); E-mail: cintia.amiga01@yahoo.com.br

Claudio Roberto Rodrigues Cruz
Doutor em sociologia (Universidade de Coimbra/ Portugal); Mestrado em Educação (UNAMA); especialista em educação no ensino superior e graduação em Serviço Social (UNESPA)

RESUMO: O artigo discute a relação entre movimentos sociais e religiosidade tendo como protagonista a Pastoral Social, situada no bairro do Icuí. Sem adentrar em aspectos polêmicos, de que *religião é ópio do povo*, parte de reconfigurações do envolvimento de religiosos na vida política, em especial, na sua interação com movimentos sociais. As comunidades eclesiais de base, muitas delas nos tempos atuais vitalizam ainda a teologia da libertação. O suporte analítico documental foi na perspectiva critico dialética acrescida de reflexões derivadas do autor Walter Benjamin e em entrevistas com lideranças comunitárias e religiosas, buscando exemplificar que religiosos podem fazer a diferença na transformação social.

PALAVRAS CHAVE: Movimentos Sociais. Religiosidade. Pastoral Social

ABSTRACT: The article discusses relationship between social movements and religiousness, having as protagonist social Pastoral in the ICUI neighborhood. Not enters on controversy if religion is or not people opium. The starting point are reconfigurations on religious involvement in political life, particularly in its interaction with social movements. Ecclesial base communities, many of them nowadays vitalize liberation theology. The documentary analytical support was Marxism perspective with derived reflections of the author Walter Benjamin and interviews with community and religious leaders, seeking to exemplify that religious can make a difference in social transformation.

KEYWORDS: Social movements. Religiosity. Pastoral Social

1 I INTRODUÇÃO

Movimentos sociais são fenômenos que foram largamente estudados nas décadas de 50 e 60. Gonh (2003), em sua obra faz resgate das principais concepções relativas ao conceito. Apresenta um divisor de águas entre duas naturezas de movimentos: reforma e de transformação. Os que apresentam maior criticidade, desde posições marxistas até os chamados novos movimentos sociais são os da perspectiva da transformação social. Tem

caracteres bem diversificados, apontando para valorização da cultura, ações em rede, inserção de novos atores, etc. E nesse particular de inserção de novos atores, que se situa a interação com religiosos.

O foco do estudo está na interação religiosidade e movimentos sociais. O cenário empírico para realização do estudo foi à participação da Pastoral Social do bairro do Icuí Guajará, município de Ananindeua-Pará. Não houve uma atenção temática de oposição a tese de ortodoxos marxistas de que religião é o "ópio do povo". Apenas se discute o contributo possível de religiosos para o processo de transformação. Não se trata de desejos, existem fatos reais que ilustram a qualidade dessa contribuição que buscamos discutir nesse trabalho. A exemplo disso, temos a teologia da libertação e seus derivados.

A questão norteadora do estudo foi: qual a contribuição do trabalho desenvolvido pela Pastoral Social no bairro do Icui junto aos movimentos sociais. Diante dessa pergunta desenvolveu- se uma pesquisa que resultou neste artigo. Os instrumentais utilizados para obtenção de dados foram entrevistas e análises de documentos da instituição escolhida.

2 I OS MOVIMENTOS SOCIAIS E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A SOCIEDADE.

Um resgate mais aprofundado sobre a origem e desenvolvimento de movimentos sociais tem na obra de Gohn (1997) uma das principais referências. A autora aborda que os conceitos sobre movimentos sociais não são consensuais, como por exemplo, a ótica weberiana e de posicionamentos sistêmicos que os situam em âmbito pré-organizacional, à medida que se estabelecem como associações e deixariam de ser movimentos sociais. Se assim fossem, praticamente não existiriam nos tempos atuais.

A partir da década de 60 do século XX, porém, vamos ter um fortalecimento e desdobramento dos movimentos sociais existentes em vários segmentos como: Movimento estudantil, feminista, dos negros, homossexuais etc. que reivindicavam os mais diferentes propósitos.

Na década de 70 e 80 se configuraram como produtores de bandeira de lutas sociais, de lutas pelos direitos políticos perdidos e por novos direitos, privilegiando o difícil combate em defesa da vida e integridade física dos adversários ao regime militar. A década de 80 foi impulsionada pelos anseios de redemocratização do País, pelo poder de participação popular, por assim dizer, não podemos deixar de mencionar a luta das Diretas- Já.

A década de 90 apresentou mudanças significativas nos movimentos sociais e redefiniram o âmbito de atuação. Houve um obscurecimento dos movimentos sociais e enfraquecimento, enquanto atores sociopolíticos, mas não seu desaparecimento.

Certamente os problemas advindos das décadas anteriores não estavam resolvidos, mas o foco mudou devido à observância do crescimento da violência, da

corrupção, dos escândalos da vida política etc.. Entretanto, não é possível falar de movimentos sociais sem mencionar a referência no termo educação, sobretudo, para explicar que este termo é abrangente e comportam vários processos, assim, a noção de educação ultrapassa a ideia de ensino regular, formação acadêmica, e ensino escolar.

A educação atrela-se ao conceito de cultura, concebida como processo e maneiras da atuação do homem na história. A titulo de complementação das reflexões apresentada neste contexto mencionamos como os movimentos sociais oferecem uma rica fonte de contribuição na educação e na sociedade.

De acordo com Loureiro (1997, p.27) os movimentos sociais são entendidos como respostas dos subordinados, no sentido de reorganizar fatos históricos, ou seja, tem seu auge com as análises relativas às reações coletivas decorrentes de insatisfações com o governo e, também, com relação ao Estado, porque em muitos casos, a política de governo acaba, mas a dinâmica do Estado continua. Nesse sentido, a história nos indica que os indivíduos se associam em prol de objetivos diversos, pessoais e/ou coletivos.

Assim, a luta perpassa pela dimensão da exigência por direitos sociais básicos, desse modo, eles “se desenvolvem e adquirem as características de uma sociedade, organização, forma corpo de costumes e tradições, lideranças, divisão de trabalho duradouro, valores e regras sociais”. (BLUMER, 1951, p.199).

Gohn sustenta inicialmente seus posicionamentos destacando as ideias de Tarrow (2009), o qual condiciona a existência dos movimentos às seguintes características: desafios e protestos coletivos, objetivos comuns, solidariedade social e interação sustentada.

Posteriormente, Gohn (2012), discute acerca dos “novos” movimentos sociais: os movimentos das mulheres, ecológicos, contra a fome e outros, e como esses desenvolvem ações particularizadas relacionadas às dimensões da identidade humana.

Compreende-se que os movimentos sociais lançam temas de relevância para toda sociedade, definem problemas e demandas, trazem contribuições a fim de produzir pressão nos atores da sociedade política, ao mesmo tempo em que solidificam sua identidade individual e coletiva.

A democracia participativa pensada como recurso de transformação social somente pode avançar se seus cidadãos forem alcançados por processos fortes de educação, política, de conscientização e de politização.

3 I RELIGIOSIDADE E MOVIMENTOS SOCIAIS: POLÊMICAS E PONDERAÇÕES

Para entendermos sobre o que é religiosidade é necessário fazer o contra ponto com religião. A religiosidade é concebida como categoria ontológica, inerente ao ser

humano. E nesse sentido, não é opcional e independe de vínculos institucionais, podendo, ainda, nutrir cidadãos para conquista sociais. (BENJAMIM, 1987).

A respeito de religiosidade, Sofiati (2009) apresenta a reflexão de Max Weber sobre religião. Para este autor a religião possui conteúdos de conduta à vida, estudando a implicação da religiosidade na vida do fiel. Estabelece eixos teóricos para uma análise entre religião e indivíduo através das relações internas, possuía a reflexão em que a religiosidade tem mecanismos de definição de comportamentos, a religião tem influência nas ações e na satisfação de necessidades do religioso (SOFIATI, 2009).

Karl Marx já apresenta a religião como uma "instituição portadora das contradições que perpassam a sociedade de classe, ora como força revolucionária, ora como expressão da alienação das massas" (SOFIATI, 2009, p.38). Outro autor forte na análise da sociologia da religião é Gramsci, empregando uma investigação macro entre religião e sociedade utilizou uma visão política dessa relação. Assim,

> Cada grupo social, ao nascer no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, se cria, conjunta e organicamente, um ou mais segmentos de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não somente no campo econômico, mas também no social e no político. (GRAMSCI, 1972, p. 9)

No entanto, não podemos ser precipitados em concluir que os autores clássicos instituíam que as religiões apenas eram dogmas rígidos à sociedade. Mara (2007) faz justamente uma reflexão sobre a religião quanto ao olhar de Marx, a qual a religião, também, auxiliaria em um sentimento de proatividade no indivíduo. A frase "a religião é o ópio do povo", muitas vezes apontada a Marx em sentido contrário proposto, significa sim, o papel libertador que a religião também pode levar ao oprimido.

> A religião é o suspiro do ser oprimido, o íntimo de um mundo sem coração e a alma de situações sem alma. É o ópio do povo. A miséria religiosa constitui ao mesmo tempo a expressão da miséria real e o protesto contra a miséria real. O banimento da religião como felicidade ilusória dos homens é a exigência de sua felicidade real. O apelo para que abandonem as ilusões a respeito de suas condições é o apelo para abandonarem uma condição que precisa de ilusões (MARX, 2001, p. 45-46).

Nesse entendimento, a religião apresenta características distintas e pode ser ao mesmo tempo progressista e conservadora. Mara (2007) conclui, através das obras de Marx, que inclusive o contato entre marxismo e cristianismo na América Latina ocorreu um novo tipo de militante, inclusive em alguns movimentos sociais. Dessa forma, o entendimento e o papel da religiosidade em movimentos sociais ajudariam a abarcar melhor o potencial crítico do discurso religioso na atualidade.

4 I TEOLOGIA DA LIBERTAÇÃO E MOVIMENTOS SOCIAIS

Nas décadas de 1950 e 1960 a igreja no Brasil prioriza a questão do desenvolvimento. Houve forte incremento industrial e consequentemente uma intensa migração do campo para as cidades no Brasil, ocorrendo um adensamento populacional nas cidades, que não conseguiam suprir com as necessidades das pessoas, ou seja, embora o país estivesse com altos níveis industriais, sua população não usufruía de uma divisão justa de renda. Essa conjuntura desencadeou mobilizações políticas populares, muitas dessas em decorrência da Revolução Cubana. Nesse momento, o então Cristianismo social ganhou corpo nas pastorais operárias, assim como nas organizações políticas e humanitárias, havendo um envolvimento de variados indivíduos sendo esse o alicerce para a Teologia da Libertação (MENEZES-NETO, 2007).

A Igreja católica buscando uma adequação ao movimento político e, não querendo perder o controle sobre as suas bases, convocou, entre 1962 e 1965, o Concílio Vaticano II, sob o papado de João XXIII. Este Concílio abriu espaços para discussões e orientações políticas da igreja, no qual religiosos, não só católicos, começam a elaborar uma teologia vinculada às lutas sociais.

Teoricamente a Igreja Católica, minimizando a sua preocupação com o avanço do comunismo, se torna mais livre para agir profeticamente no campo social. Há a percepção de que a resolução dos problemas sociais é uma questão de justiça e não simplesmente de caridade. Os sujeitos do desenvolvimento e da libertação não são os ricos caridosos, distribuindo o supérfluo, mas são os pobres e marginalizados exigindo seus direitos.

A Teologia da Libertação foi desenvolvida entre os grupos militantes da Igreja Católica, devidos os acontecimentos políticos das décadas de 60 e 70 na América Latina. (SANTOS, 2006). Nessa época, teólogos deparam- se com desafios sociais: crises econômicas e política dos regimes militares, questões como a miséria e opressão, o contato com essa realidade e com os movimentos sociais que já estavam presentes contribuiu para a formulação da teoria.

A Teologia de Libertação tinha como objetivos fundamentar, teologicamente, as lutas políticas e dar apoio às comunidades e, tinha como cunho combater algumas situações de necessidade da sociedade, como a pobreza, para isso, então, eram exigidos instrumentos teóricos que melhor ajudassem na interpretação da sociedade naquele momento (SANTOS, 2006).

Na explanação de Boff (1972) a Teologia da Libertação nasceu com uma abordagem histórica entre a visão religiosa, a política, a noção de igreja do povo, dentre outros. Conforme o autor, “a Teologia da Libertação devolveu dignidade e relevância à tarefa da Teologia”.

Um importante acontecimento histórico na América Latina à Teologia da Libertação ocorreu nos anos 60, consistiu no afloramento significativo de movimentos sociais

contra a pobreza pela própria população de pobres, isso repercutiu na Igreja Católica que foi palco das reflexões do consciente político nos indivíduos (GUTIÉRREZ, 2000), nesse momento a Igreja deixa de ser omissa aos problemas sociais e envolve-se, mesmo no inicio, ainda indiretamente, mas já atuante.

Na perspectiva da Teologia da Libertação e nas ações de alguns religiosos comprometidos com as causas sociais, merece destaque o trabalho desenvolvido pelo antigo pároco da Comunidade de São José Operário Padre Marino Gabrielli. Existem outras experiências, nem sempre evidenciadas, mas que não deixam de ser ilustrativas quanto à possibilidade de uma ação religiosa direcionada a processos de transformação social. Sobretudo as organizações religiosas e filantrópicas dando assistência às comunidades carentes, somando-se as pastorais sociais, fazendo a unificação entre a religiosidade, educação cristã e cidadania, evangelizando para uma nova consciência entre os envolvidos. Nesse contexto, faz-se referência a Pastoral Social do Icuí, que tem um papel fundamental no que tange a teoria e prática dentro da realidade do bairro.

5 I A PASTORAL DO ICUÍ-GUAJARÁ E SEU ENGAJAMENTO COMO MOVIMENTO SOCIAL.

A Pastoral Social está localizada no bairro do Icui-Guajará situado no município de Ananindeua, segundo dados do IBGE (2010), possui uma área de 190,503m², sendo o segundo mais populoso do Pará, com uma população de 471.980 habitantes. E como consta na Cartilha da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB (2001) a missão da Pastoral Social coloca-se nas fronteiras da evangelização no mundo dos pobres e marginalizados.

Desde 2009, possui um projeto dentro do bairro do Icuí, chamado “Projeto Icuí construindo uma consciência cidadã”. Esse projeto tem como finalidade mobilizar e organizar o povo do bairro em torno das lutas em defesa de seus direitos fundamentais. Busca capacitar lideranças do bairro para atuar na caminhada pastoral e nas lutas sociais, construindo meios de comunicação alternativos próprios para a integração dos participantes junto à comunidade circulando o informativo mensal “É do Icuí”. Promove encontros de formação para os membros atuantes e simpatizantes do movimento, possibilita aos jovens das comunidades oportunidades de crescimento pessoal e que, acadêmicos adquiram um amadurecimento teórico-prático, mantendo um compromisso de aproximar os jovens e suas respectivas famílias com a Igreja.

Os movimentos sociais no Icuí, com a participação da Pastoral Social, estão registrados em jornais e relatórios, acrescidos de informações fornecidas pelas lideranças comunitárias e religiosas atuantes na área social envolvidos com as lutas do bairro. Observa-se que há uma mentalidade não superada de que as pessoas de Igreja não devem se meter em política. Essa resistência já se transformou um pouco,

mas não o suficiente.

A igreja tem um papel fundamental na preparação do cristão, entende-se que espiritualidade e exercício de cidadania se complementam. Nessa linha de raciocínio, ratificamos as Ideias de Walter Benjamin quando explana acerca religiosidade, pois faz referencia ao posicionamento que a igreja adota de estender sua atuação além de questões.

Com o engajamento da Pastoral Social surgiram varias manifestações populares, que resultaram em algumas melhorias no bairro do Icuí como: o funcionamento da Unidade de Polícia Pacificadoras (UPPS), das creches e entre outras, entretanto, não é o suficiente, visto que os desafios são muitos. Concretamente, a maioria das ações ocorridas foi pela mobilização do povo através de caminhadas, seminários, organizando a população para um diálogo direto com o poder público, equilibrando em tudo a garantia do direito com o compromisso do dever.

A mobilização e a conscientização social é um trabalho lento e complexo. O envolvimento da sociedade, diante das questões políticas, ainda está muito na superficialidade tornando- se obstáculos para que as ações transformadoras ocorram. O que se espera de movimentos como a Pastoral Social é um retorno de ações concretas e positivas perante a sociedade e que essas ações sejam verdadeiras respostas e que venham fomentar outras discussões.

5.1 Engajamento da Pastoral Social: campos de atuação.

No levantamento realizado na entidade encontrou- se várias frentes de atuação, das quais destacamos as seguintes: Transporte público, Saneamento e infraestrutura, e Segurança. Referente ao transporte público as ações ocorreram em formas de audiências públicas, seminários e fóruns, respectivamente ocorridos em praças públicas, escolas públicas e em Centros Comunitários em parceria com a Pastoral Social do Icuí, ocorreram também, encaminhamentos de vários documentos para o Ministério Público (ofícios, atas, relatórios e abaixo-assinados).

Nessas atividades houve a participação de autoridades públicas, secretarias: Prefeitura de Ananindeua, Secretaria Municipal de Transporte de Ananindeua e a Comunidade do bairro. No que se refere às ações realizadas na área de saneamento e infraestrutura como: ampliação, drenagem e pavimentações de ruas, revitalização de praças e centros comunitários, foram feitas pela Secretária Municipal de Urbanização. No que tange a segurança pública visualizamos a participação dos Delegados de Polícia, secretários de segurança pública Municipal, Estadual e a comunidade juntamente com os líderes comunitários na discussão da problemáticas do bairro.

5.2 Pastoral Social: reflexões e posicionamentos.

Foram realizadas entrevistas com lideranças comunitárias e religiosos onde obtivemos os posicionamentos referentes à atuação da Pastoral Social no bairro do Icuí.

O posicionamento da Liderança Comunitária se mostrou de forma positiva diante da atuação da Pastoral Social no bairro reconhecendo as lutas da mesma em prol de melhorias para a comunidade. Quanto ao protagonismo da Pastoral e sua vinculação com as organizações comunitárias, os posicionamentos encontrados foram os mais variados. Uma está presa na história do movimento e outra está direcionada a ação atual. Porém, ambas reconhecem os benefícios conquistados pelas lutas sociais com a participação da pastoral em prol de melhorias e da unificação do trabalho.

As resposta das religiosas entrevistadas evidenciam-se dentro de perspectiva crítico marxista, ou seja, que independente do paradigma crítico, elas se mantém vitalizadas por princípios religiosos.

No contexto dos posicionamentos percebe-se que a religiosidade permeia não só a vida pessoal, como também, a ação transformadora. No que diz respeito à teologia da libertação, esta contribuiu muito para que grande segmento da religião católica assumisse proposições inspiradas no marxismo.

6 I CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O trabalho foi fruto de pesquisa bibliográfica e de campo que discutiu sobre as atividades dos movimentos sociais e da religiosidade tendo como centralidade o posicionamento das lideranças comunitárias e de religiosos atuante nas lutas sociais. As reflexões foram embasadas em dados obtidos por meio de entrevistas sociais.

O suporte analítico teve por base a perspectiva critico dialética, acrescida de reflexões provenientes da Escola de Frankfurt, derivadas do posicionamento de Walter Benjamin e de Gohn. Constata-se, através do estudo exemplificar, que religiosos fazem a diferença, quando compromissados com a transformação social tendo por estratégia a vinculação com as organizações populares.

Este estudo evidenciou que a religiosidade, característica da Pastoral Social, não a distanciou da participação e atuação junto aos movimentos sociais. A força da religiosidade atravessa barreiras seja pela conciliação de princípios humanistas, seja pelo aspecto das transformações na sociedade. Percebe-se que a correlação de forças na esfera ideológica também está presente na igreja católica como Instituição. A teologia da libertação ainda tem um lugar nesse processo contraditório. Com o novo Papa, possivelmente o engajamento social seja maior. A perspectiva é de uma igreja renovada.

Diante desta realidade está a Pastoral Social que com o seu envolvimento nas comunidades e pelo seu destaque, segundo a doutrina social da igreja católica,

possui uma preferência pelos menos favorecidos e, entre tantos desafios ela vem trazendo esperança para um povo carente de políticas públicas e lutando dia após dia para ampliar os conhecimentos e os horizontes de uma sociedade esquecida e marginalizada.

Com este trabalho pretendeu-se solidificar os conhecimentos em torno dessa temática, para melhor contribuir com a sociedade e com o próprio movimento. Entendemos que essa é uma discussão instigante para profissionais e religiosos que podem contribuir para fomentar a sensibilidade de um olhar mais humano para com as expressões da questão social e, também, para posteriores aprofundamentos desse conteúdo.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Walter. Magia e Técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura. ROUANET, Sérgio Paulo (Tradutor). Obras escolhidas, v.1, 3. ed.
Brasília: Editora Brasiliense, 1987.

BOFF, Clodovis. Jesus Cristo Libertador. Petrópolis: Vozes, 1972.

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

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL - CNBB. Pastoral Social: Cartilha. Brasília, DF: CNBB, 2001.

GOHN, Maria da Gloria. Teoria sobre os movimento sociais na era da globalização: a mobilização Política. São Paulo: Loyola, 1997.

_____. Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo. Petrópolis: vozes, 2012.

GRAMSCI, A. Os intelectuales y la organización de La cultura. Buenos Aires: Nueva Visión, 1972.

GUTIÉRREZ, Gustavo. Teologia da Libertação: perspectivas. São Paulo: Loyola, 2000.

MARA, Eduardo. Do ópio do povo ao re-encantamento do mundo: religião e religiosidade em Marx e Weber. Revista Eletrônica Inter-Legere, n.2, p.1-9, jul-dez, 2007.

MARX, Karl. Manuscritos Econômico-Filosóficos. São Paulo: Martin Claret, 2001.

MENEZES-NETO, Antônio Júlio. A Igreja Católica e os Movimentos Sociais do Campo: a Teologia da Libertação e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Caderno CRH, Salvador, v. 20, n. 50, p. 331-341, maio-ago., 2007.

PAULISTA, Maria Inês. Os movimentos sociais como fonte de transformação na educação: possibilidades e realizações. III Encontro de Pesquisa Discente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Nove de Julho, Tema: Perspectivas atuais da Pesquisa em Educação, São Paulo: 29 dez. 2009. Disponível em: <www.uninove.br>. Acesso em: 2 ago.2014.

SANTOS, Irinéia Maria Franco dos. Luta e Perspectivas da Teologia da Libertação: o caso da comunidade São João Batista, Vila Rica, São Paulo: 1980-2000. 229f. Dissertação de Mestrado em História pela Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

SOFIATI, Flávio Munhoz. Weber e Gramsci: elementos sociológicos para uma teoria da religião. Cadernos CEMARX, n. 5, p.39-51. 2009.

CAPÍTULO 17

NO LIMIAR DA MEMÓRIA: UM OLHAR ANTROPOLÓGICO SOBRE DISCURSOS DE VIOLÊNCIAS DAS CIÊNCIAS SOCIAIS NO BRASIL E O TECIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Micheline Ramos de Oliveira
Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí-SC.

Eduardo Guerini
Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí-SC.

Aline Perussolo
Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí-SC.

RESUMO: Neste artigo refletimos sobre os discursos das ciências sociais que instituem e formatam as temáticas acionadas para os estudos de violências, problematizando um discurso violento por vezes instituído no interior da própria disciplina antropológica. Dos colonialistas aos pós-modernos, o discurso sofre modificações que afetam o modo como os fenômenos das violências são apreendidos. No Brasil, partindo da década de setenta até os dias atuais, o entrelaçamento entre a ciência e a política aparece como instituidor das temáticas acionadas para os estudos de violências, geradoras de teorizações duais, compartimentalizadas e estigmatizantes, legitimadoras de políticas públicas incompatíveis com a realidade nacional.

PALAVRAS-CHAVE: “Violências”; “Antropologia’;]“Discurso”.

ABSTRACT: In this article we reflect on the discourses of the social sciences that institute and shape the themes triggered for violence studies, problematizing a violent discourse that sometimes is instituted within the anthropological discipline itself. From the colonialists to the postmodern, the discourse undergoes modifications that affect the way the phenomena of violence’s are apprehended. In Brazil, starting from the seventies the present day, the intertwining between science and politics appears as a founder of the themes triggered for studies of violence, which are generators of dual, compartmentalized and stigmatizing theories, that legitimate public policies incompatible with the national reality.

KEYWORDS: “Violence”; “Anthropology”; “Discourse”.

1 I INTRODUÇÃO

Este artigo é resultado de uma tese de doutorado defendida nos idos de 2009, sob o título: No limiar da memória: Estudo antropológico sobre mulheres e violências na metrópole contemporânea. Aqui problematizamos as origens patriarcais da sociedade brasileira e a ideia construída de “homem cordial” para se refletir a cultura nacional a partir de uma visão singular dos arranjos da vida social,

com reverberações para os estudos de violências principalmente nas ditas camadas populares.

A reflexão sobre as violências das antropologias, o tema da escrita, da autoridade e da representação etnográfica estará em evidência, reflexão, que indubitavelmente, suscitam um estudo do poder que detém o pensamento antropológico na tradução da palavra do outro pela mediação de seus conceitos e suas teorias.

Por fim, vale dizer, que o "imaginário das ciências sociais" para a construção do próprio fenômeno das violências atravessará a discussão do artigo, num exercício de rememoração, desde a década de setenta do século XX até os dias atuais e a conformação dos temas relacionados com os fenômenos das violências sob a égide do encontro político e científico entalhados na literatura da área. Por vezes, inviabilizadora de políticas públicas eficazes para o contexto social, cultural e econômico que nos acontece viver.

2 I UM PASSEIO NA ESCRITA ANTROPOLÓGICA

Um tema de reflexão já suficientemente percorrido por uma antropologia pós-moderna e feminista e onde o debate em torno das questões relacionadas ao poder, principalmente na relação assimétrica entre antropólogo e nativo, é paradigmático.

Inspiramo-nos nestes estudos, a presença do fenômeno das violências na configuração da memória da disciplina. Lembrando ainda que, de forma bastante pontual, suas marcas associadas à prática etnográfica no contexto de uma empresa colonial relacionada às linhagens de uma antropologia inglesa e norte-americana africanistas discutindo violências na França e suas colônias. Ou ainda, evocado os pós-modernos em suas críticas a uma pretensa "antropologia violenta" até chegarmos, enfim, no Brasil com a crítica às ideias de uma democracia racial, com base no "mito das três raças" e do "homem cordial", até a perspectiva de uma "antropologia no plural", e as ditas antropologias das violências e suas diversas facetas.

É importante ressaltar que esse humilde passeio pela memória da disciplina só faz sentido devido à problemática, que viemos levantando até o momento, de que a negação do conflito como elemento constitutivo de nações ditas "civilizadas", como ex-colonias inglesas ou francesas, até chegarmos ao Brasil, torna-se importante a partir do momento em que consideramos datadamente que o próprio discurso acadêmico, como também constituinte de uma memória coletiva dessas nações, ao negar o conflito, pode acabar por contribuir com a perversidade dessa negação.

Iniciamos uma espécie de arqueologia das formas com que a matriz disciplinar da Antropologia incorpora em seus meandros a violência, citando o caso dos primórdios da antropologia britânica em suas estreitas relações com a empresa colonial deste país no mundo não ocidental, nas primeiras décadas do século XX, e levou essa tradição de estudos antropológicos progressivamente a ter que negociar em sua prática

de campo, junto ao "nativo", com o projeto colonialista inglês. Sem questionar em nenhum momento suas inestimáveis contribuições para a antropologia, sem os quais provavelmente não estaríamos aqui, menciono aqui três antropólogos: B. Malinowski, Evans-Pritchard, e Radcliffe-Brown.

O primeiro, pai fundador da observação participante, mantinha uma forte ligação com a Fundação Rockefeller, o que nos permitiria especular, segundo Silva e Leite (1997, p. 2) "que a própria ênfase malinowskiana na questão do trabalho de campo tenha se dado também em função dos interesses da Fundação enquanto financiadora de projetos". O segundo, Radcliffe-Brown, torna-se um importante protagonista da empresa colonial da Inglaterra em terras não ocidentais ao ministrar cursos para administradores coloniais sob o argumento de que, "o conhecimento do povo nativo poderia facilitar sua administração", sugerindo que, "a arte de governar, no futuro, deveria basear-se cada vez mais na antropologia aplicada". E, finalmente, Evans-Pritchard produz uma etnografia "junto aos Nuer, povo do Sudão Meridional [...] financiada pelo governo do Sudão anglo-egípcio", e que vai se tornar um clássico do pensamento antropológico do século XX. (SILVA E LEITE, 1997, p.4).

Da mesma forma, deslocando-nos de continente, no caso dos Estados Unidos da América, se observa uma intensa participação de antropólogos e antropólogas em agências do governo, na época da segunda guerra mundial, sendo uma das obras referências deste período o livro de Ruth Bennedict, O Crisântemo e a Espada, onde ela, discípula de Franz Boas, realiza um amplo estudo da cultura do maior inimigo dos EUA na época da guerra: os japoneses. Na mesma modalidade de operar o conflito-violento no corpo da matriz disciplinas, situa-se o caso paradigmático da participação de Gregory Bateson na propaganda anti-japonesa entre as forças armadas dos EUA, ministrando aulas sobre as línguas do pacífico aos soldados americanos, ao mesmo tempo em que produzia relatórios e informes secretos para o governo dos EUA (BASTIDE, 1979, p.45).

Sobre essa questão, da violência no interior da própria matriz disciplinar e sua função interpretativa das culturas, o antropólogo português Peirano (2006, p. 5) faz um comentário interessante de que "esses trabalhos enceram discursos que serviram para cristalizar identidades coletivas e gerar adesões a imaginários inventados politicamente (ANDERSON, 1983, p.78) e ainda, que Roger Bastide (1979, p.46) chegou inclusive a falar da antropologia como uma "grande puta" ao serviço do colonialismo e do imperialismo. Ainda, segundo o mesmo autor, esta "antropologia guerreira", ligada à espionagem, foi criticada no interior da própria antropologia (BASTIDE, 1979, p.47), o que levaria, em 1949, a "Society for Applied Anthropology" a elaborar o primeiro código ético sobre as implicações da antropologia e as suas recomendações (Ibid.).

Nos idos de 1960-1970, época de descolonização da África, das lutas pela independência e os movimento nas ex-colonias são os antropólogos franceses que vão ocupar a cena, em seus envolvimentos com o processo de independência da Argélia e da Tunísia. Aqui grandes nomes de uma antropologia francesa se destacam no

debate internacional, como Clastres e Balandier, que elegem a temática das violências relacionadas ao Estado como ponto de partida para suas produções intelectuais, num engajamento contra uma antropologia exercida nas rédeas de um poder estatal e a favor da liberdade e autonomia das antigas ex-colonias. O tema dos limites e desafios da escrita como procedimento de situar-se representacionalmente na cultura do outro, e suas implicações para a construção da autoridade e da representação etnográfica, colocando em destaque o estudo das estruturas de poder que marcam o espaço de enunciação da fala do outro no interior da formulação do antropológico.

Os dilemas da tradução/traição das palavras do "outro" no interior dos jogos interpretativos das culturas se avolumam, marcando o debate as questões emergentes da importância do antropólogo romper com as orientações de seu colonialista e, de outro, a redescoberta do caráter fundante da subjetividade na prática de etnografia. A coletânea de ensaios apresentados no novo México em 1986, "Writing Cultures", em que autores como Vincent Crapanzano, Paul Rabinow, James Clifford, George Marcus, entre outros, se torna paradigmática para a formação de todo o antropólogo, tornando-se um marco relevante para a memória da própria disciplina, num diálogo estreito com a etnografia realista apresentando estudos clássicos das primeiras décadas do séc. XX, (MARCUS E FISCHER, 2000, p.197).

Na sequência, a produção de conhecimento em Antropologia abraça uma crítica cultural de nós mesmos e à nossa própria comunidade interpretativa, sendo o seu lema fundamental para toda e qualquer pesquisa que se diga "antropológica".

3 I DOS ESTUDOS SOBRE VIOLÊNCIA: UM FRAGMENTO DA HISTÓRIA

Diante desse cenário, nos cabe pensar quais seriam, afinal, os nossos vícios conceituais pesquisando, no Brasil, os temas da violência, gênero e cidade. Quais são os pressupostos epistemológicos, metodológicos e éticos que cerceiam nossas produções? Qual a estética constituinte de nossos discursos? Apoiamo-nos aqui no que Foucault (1972, p. 146-147) denomina como discurso, ou seja, entendido não como uma forma ideal e intemporal "que teria, além do mais, uma história".

Não se trata de pensar a matriz antropológica sob os efeitos de seus discursos, pois o problema não consiste em se perguntar como e por que pôde emergir e tomar corpo num determinado ponto do tempo, tal ou qual prática discursiva sobre os temas de violência, gênero ou mesmo a cidade em Antropologia. Pensamos na importância de situar os estudos de violências como conformadoras dos saberes e fazeres antropológicos, isto é, "como fragmento de história, unidade e descontinuidade na própria história, colocando o problema de seus próprios limites, de seus cortes, de suas transformações, dos modos específicos de sua temporalidade e não de seu surgimento abrupto em meio às cumplicidades do tempo" (DE CERTEAU, 2002, p.52).

No sentido de enfrentar tal empresa, recorremos a Alba Zaluar, que em "Violência

e Crime" (1999, p.21) apresenta uma análise reflexiva da produção intelectual sobre a criminalidade e a violência no Brasil entre 1970 e 1995. O período de análise justifica-se por ser um momento de profundas mudanças políticas, sociais e econômicas no país, em que os cientistas sociais participaram como pesquisadores e cidadãos. Os pesquisadores produziram suas análises dos lugares que ocupavam, tanto do campo intelectual, político ou da militância.

As articulações entre o campo intelectual e o campo político vão "afetar", segundo a autora, as pesquisas e as literaturas produzidas sobre o tema. A pesquisadora, então, faz uma leitura das pesquisas sobre violências no Brasil, focalizando a postura do cientista social (orgânico ou universal) segundo os modelos explicativos acionados, definidos como modelo marxista dicotômico de sociedade, modelo da construção da nação, modelo da organização da sociedade civil, modelo da sociabilidade violenta. Para a realização da análise, Zaluar (1999, p.23) baseou-se nos registros do seu arquivo pessoal e nos do Urbandata, da IUPERJ, do Rio de Janeiro, contabilizando aproximadamente pesquisas, organizadas segundo as temáticas por elas abordadas: a polícia ou vinculado à organização e a função dessa instituição no Estado e na sociedade (61 trabalhos); o Sistema penal (19); o funcionamento da justiça (24); as formas alternativas, preventivas ou democráticas de lidar com a questão do crime (8); os trabalhos que denunciavam a privatização dos meios de garantir a segurança (6).

Em todos eles, a autora menciona que o foco foram às instituições brasileiras encarregadas de combater o crime e manter a ordem pública. Segundo a autora, na metade destes estudos e pesquisas a polícia foi localizada muito mais como objeto de denúncias do que sobre estudos acerca de sua organização e cotidiano, sendo que desses trabalhos quarenta (40) tomaram a perspectiva estrutural na explicação para os fenômenos da violência, seja pela via da estrutura social ou urbana desigual, ou pela via da luta de classes.

Da exclusão ou segregação das favelas somaram; quarenta (40) abordaram o tema por meio de interpretações das representações sociais, do imaginário ou do senso comum, apontando sua importância para entender o medo, os preconceitos sociais contra determinados setores da população e o apoio dado pela população amedrontada e manipulada pela mídia a políticas repressivas totalizaram e, finalmente, onze (11) dos estudos que vincularam a violência às dificuldades de agregação e de organização da sociedade civil ou ainda à atomização crescente, falando do enfraquecimento dos movimentos sociais dos anos 70.

4 I VIOLÊNCIAS SOB O OLHAR ANTROPOLÓGICO DE ALBA ZALUAR

Na tentativa de "fundamentar bem o debate teórico", Zaluar (1999, p.25) propõe, então, não classificar os estudos por modelos teóricos que, para ela, muitas vezes se sobrepõem, mas identificar campos temáticos recorrentes nas pesquisas analisadas,

como intuito de “lhes dar uma feição mais teórica”. Desta forma, os campos temáticos aparecem assim definidos por ela: (1) “O que é violência e os seus múltiplos planos e significados”; (2) As imagens e representações sociais do crime e da violência e o medo da população: a sociedade brasileira é violenta? (“3) Contar as vítimas e os crimes; (4) A procura para o aumento da violência e da criminalidade; (5) O problema social da criminalidade como tema de política pública”.

No primeiro campo - “O que é violência e os seus múltiplos planos e significados” – (Zaluar, 1999, p.26) aponta tanto as dificuldades em relação à definição do que é violência, devido ao caráter polifônico quando se aborda o assunto, quanto aos múltiplos usos que o termo teve na produção acadêmica. Em relação à sua etimologia, violência vem do latim “violentia”, que remete a “vis”, que significa “força, vigor, emprego da força física ou os recursos do corpo em exercer a sua força vital” (ZALUAR, 1999, p. 28). Esta forma torna-se violenta quando ultrapassa acordos tácitos e regras que ordenam as relações e que podem variar histórica e culturalmente, e pode ser múltipla nas suas manifestações. Afirma ainda a autora que, o mal a ela associado, que delimita o que há de ser combatido, tampouco tem definição unívoca e clara, e nem há como definir violência como positiva ou boa ou como destrutiva ou má.

Em seguida Zaluar (1999, p. 29) aponta para o aumento da criminalidade e o destaque desta na mídia, provocando uma comoção pública, ou seja, como fatos que vão afetar a definição de violência especialmente a partir do final da década de 1970: “os trabalhos que tocam pelo ângulo da violência muito raramente a tomam pelo ângulo da criminalidade, consideradas como um problema a ser enfrentado”. Na concepção da autora a definição de violência está diretamente relacionada com o aumento da criminalidade no país e como a algo a ser combatido, especialmente pelas instituições governamentais e federais.

Quanto ao segundo campo - As imagens e representações sociais do crime e da violência e o medo da população: a sociedade brasileira é violenta - a resposta vinha em oposição ao imaginário construído da pretensa cordialidade atribuída aos brasileiros. A manifestação da violência por parte das classes dominadas ou populares era lida como resposta ou efeito da violência estatal e, em particular, da violência cometida pelos próprios policiais, que, por sua vez, também era lida como uma espécie de tradição de violência na polícia e pela fragilidade na noção de cidadania na população. Assim, a explicação das ações criminais por jovens pobres era efeito da violência estatal, em particular da violência policial.

Novamente, nos termos desta antropóloga, na década de 1980, os estudos passam a falar de uma figura de marginal ou de bandido como criação da mídia, uma forma de exorcizar o medo da classe média. Chega-se a pensar que a violência urbana ou a criminalidade “era artificial e montada para distrair as atenções dos reais problemas. A violência não seria tão grave, mas a manipulação política do crime, sim” (ZALUAR, 1999, p. 48).

No terceiro campo temático - Contar as vítimas e os crimes – no sentido de

quantificar o qualitativo e qualificar o quantitativo, Alba Zaluar comenta sobre os problemas em torno dos registros ou das cifras apresentadas. A falta de registros oficiais é uma das questões levantadas para pensar a questão dos indicadores sociais e a formulação de políticas públicas específicas. As falhas nos dados oficiais passíveis de tratamento estatísticos tornam imprescindível qualificar o quantitativo.

Para o campo temático - A procura para o aumento da violência e da criminalidade - a autora assinala as inúmeras divergências entre os modelos teóricos adotados pelos cientistas sociais para obter explicações para o fenômeno. Entre as mais recorrentes estão: (a) aqueles que assumiram a naturalidade da transgressão como pressuposto teórico e justificativo para os crimes; (b) a lógica de acumulação capitalista como explicativa; (c) teoria do homem racional, havendo mudanças no modo de registrar os delitos e, desta forma, enfrentar a criminalidade. (ZALUAR, 1999, p. 62). E finalmente, no que se refere ao quinto tema - O problema social da criminalidade como tema de política pública – Zaluar aborda a necessidade de discussão de formas de prevenção e de repressão da criminalidade, pois "o diagnóstico prevalecente, na produção cientifica, quanto na jornalística, e na opinião pública é a avaliação negativa do desempenho das instituições públicas de controle social que explicam o medo, a insegurança e apoio dado a políticas autoritárias" (ZALUAR, 1999, p. 71).

5 I A DISCUSSÃO DA VIOLÊNCIA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nos termos em que tratamos, é no último campo temático que se localiza a complexa discussão sobre a participação ou a intervenção dos cientistas sociais nas formulações de políticas públicas de controle social da violência. Esta discussão aparece em pauta desde a participação dos intelectuais durante a promulgação da constituição de 1988. De lá para cá, segundo a pesquisadora, os cientistas sociais têm participado como militantes ou então a partir do lugar que ocupam nas universidades como pesquisadores, mas todos se posicionando a partir das informações obtidas em suas pesquisas. Entretanto, não se sabe o quanto os cientistas sociais influenciaram realmente as políticas públicas no Brasil, o que leva a autora a pensar sobre os problemas do uso político dos avanços das ciências sociais, especialmente por parte das burocracias públicas (ZALUAR, 1999, p. 89).

Nessa perspectiva, o "conhecimento empírico produzido pelas ciências sociais serviria a múltiplas audiências que defenderiam interesses conflitivos, não havendo razão, pois, para privilegiar a burocracia pública como preferencial" (ZALUAR, 1999, p. 91). Para a autora, somente um projeto político de educação de novas formas de viver e prestar contas poderia exigir a segurança como um bem público ou coletivo, pois nem mesmo a ideia de democracia nem mesmo a inclinação para a paz seria inerente à natureza humana.

Ao comentar cada um dos temas, Zaluar conduz o leitor à percepção de que a

discussão sobre violência é um tema que se insere como um problema social - daí a relação estabelecida no próprio título do livro "violência e crime". A violência, nestes termos, é um fenômeno a ser combatido no seio do corpo social e o conhecimento produzido pelos cientistas sociais sobre o tema poderia servir como indicativos para as políticas de intervenção ou de formulações de políticas públicas. (ZALUAR, 1999, p.92).

Através destes laços mais estreitos entre ambos percebemos os limites de se pensar o fenômeno da violência, principalmente nas suas relações com gênero e metrópole, como algo alheio ao percurso de formação da própria sociedade brasileira, uma vez que, além de tal fenômeno estar referido ao campo das políticas públicas do Estado brasileiro, no campo da construção das subjetividades modernas, significa pensá- los, segundo uma tripla inscrição: da memória coletiva, da memória social e da memória individual, nas quais opera a manutenção dessas ditas violências como parte das práticas cotidianas dos moradores das grandes metrópoles brasileiras.

6 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

A demanda da extinção do conflito-violento nas formas de arranjos do corpo social do país traz à tona a importância de se repensar o fenômeno do homem cordial na memória coletiva da sociedade brasileira, e principalmente sua manifestação nas relações de gênero tanto nos espaços públicos quanto nos espaços privados, e os riscos de se ignorar o fator violência na instauração da própria sociedade brasileira, bem como sua manutenção no interior das próprias políticas públicas que orientaram a sua formação nos moldes de um moderno Estado-nação em sua fórmula democrática e republicana (no campo das estruturas políticas referimos aqui às ditaduras, aos golpes, às revoluções e revoltas, assassinatos e suicídios).

Sem dúvida, é fundamental o exercício proposto por Zaluar no sentido de contextualizar, num tempo cronológico, os estudos de violência realizados pelos antropólogos e seus discursos segundo seus respectivos recortes epistemológicos e metodológicos. Mas, é igualmente interessante deslocar nosso objeto de reflexão para outras temporalidades, trazendo para o debate o "imaginário das ciências sociais" para a construção do próprio fenômeno da violência. Segundo Diógenes (1998, p. 91) tal imaginário "tem como marca e como efeito mobilizador de suas teorizações o sentimento de desamparo e perplexidade diante dos fantasmas que têm pontuado as produções nesse campo: a desordem e anomia social".

Segundo Zaluar, as práticas de violência são fundadas na "incerteza e no acaso, elas são essencialmente fragmentárias, tendo, por tais características, gerado teorizações "duais, compartimentalizadas e estigmatizantes", não deixando de ser uma resistência à ideia dessas práticas como uma ocorrência de "dentro da vida social" e, portanto, tecida no interior de uma intrincada rede de acontecimentos. Nesse viés,

citamos Tereza Caldeira que, numa trajetória de estudos de violências levando em conta a problematização de cidade parece complexificar e retirar da esfera moral a abordagem de tais fenômenos violentos, à medida que, num diálogo contundente com Taussing (1992, p.87) e Feldman (1991, p.63) sofistica sua leitura desse fenômeno, para o caso das cidades brasileiras, na contemporaneidade.

"A autora defende a ideia de que "o papel do simbolismo da reprodução da violência", como as análises sobre os efeitos da fala do crime na reprodução do medo e da violência" na cidade brasileira contemporânea, "indicam que os problemas de significação apresentados pela violência não são simplesmente uma questão de estabilizar distinções e tentar estabelecer a ordem" (CALDEIRA, 2003, p. 43).

Mais uma vez é importante frisar que perceber o conflito e o conflito violento como fazendo parte dos arranjos da vida social no Brasil, remontando a própria conformação de sua sociedade e cultura não significa aceitar as desigualdades em forma de violências diversas que a afetam.

Mas, atentar para a forma como fenômeno das violências vem sendo estudado pelas ciências sociais e sua consequente utilização na implementação de políticas públicas. Que, desse modo, ao invés de acionarem mecanismos de modificação do status quo com base em estudos superficiais que não apreendem o conflito como constituidor de sociabilidade confeccionariam políticas públicas em descrições e interpretações mais densas da realidade brasileira, tornando-se assim profícuas.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Benedict. **Imagined communities: reflections on the Origin and Spread of Nationalism.** London: Verso, 1983.

BASTIDE, Roger. **Arte e Sociedade.** São Paulo: Nacional, 1979.

BENEDICT, Ruth. **O Crisântemo e a Espada.** São Paulo: Perspectiva, 1972.

CALDEIRA, Teresa. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: editora 34, Edusp, 2000.

CALDEIRA, Teresa. **A Política dos Outros**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DE CERTEAU, M. **A escrita da história.** Rio de Janeiro: Forense universitária, 2002.

DIÓGENES, Glória. **Cartografias da cultura e da violência: gangues, galeras e o movimento Hip-Hop.** São Paulo: Annablume; Fortaleza: Secretaria da Cultura e Desporto, 1998.

FELDMAN, Allen. **Formations of violence.** Chicago: University Of Chicago Press, 1991.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Petrópolis, Vozes, Lisboa, Centro do Livro Brasileiro, 1972.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1972.

MARCUS, George E.; FISCHER, Michael M. J. **Anthropology as Cultural Critique: Na Experimental Moment. The Human Sciences**. Chicago, The University of Chicago Press, 1986.

PEIRANO, Mariza. **A teoria vivida e outros ensaios da antropologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2006.

SILVA, Luiz Antonio M. da; LEITE, Márcia Pereira. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 22, n. 3, set./dez. 2007.

TAUSSIG, M. **Xamanismo, colonialismo e o homem selvagem: um estudo sobre o terror e a cura**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

ZALUAR, Alba. **Violência e Crime. O que ler na Ciência Social brasileira**. Antropologia (1970-1995). São Paulo, Brasília, Editora Sumaré, CAPES, 1999.

CAPÍTULO 18

O ATIVISMO JUDICIAL E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O SURGIMENTO DA PREOCUPAÇÃO COM A QUESTÃO SOCIAL

Priscilla Ribeiro Moraes Rêgo de Souza
Universidade Federal do Maranhão
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
São Luís/MA

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar os fenômenos do ativismo judicial e da judicialização da política como resposta as demandas colocadas pela questão social. Aborda-se o ativismo judicial como forma de garantir a efetivação dos direitos sociais, por meio das políticas públicas. Discute-se a judicialização da questão social como uma superposição de responsabilidade às demais instâncias da esfera pública, bem como o processo de efetivação dos direitos fundamentais que, ao privilegiar a via judicial, reconhece o descomprometimento do Estado, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, quanto ao enfrentamento da questão social.
PALAVRAS-CHAVE: Judicialização. Ativismo Judicial. Questão Social. Políticas Públicas.

ABSTRACT: This article is about the judicial activism phenomenon and the judicialization of politics as a response to social demands. It shows the judicial activism as a guarantee of social rights through the use of public policy. It also discusses the legalization of social issues as a more important responsibility than the other instances of the public sphere and the process of enforcement of fundamental rights by judicial process that recognizes the state's failure, within the executive and legislative branches, in facing these social problems.
KEYWORDS: Judicialization. Judicial Activism. Social Issues. Political Policy.

1 I INTRODUÇÃO

Na América Latina, precisamente no início do processo de redemocratização, muitos países passaram por inúmeras transformações, principalmente em suas Constituições.

No Brasil, essa mudança ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, dentre outros avanços incluídos no texto constitucional, legitimou os direitos fundamentais e incorporou o controle de constitucionalidade das leis.

Contudo, deve-se ressaltar que, mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988 dando atenção especial a proteção social, este foi alvo, ainda no governo Sarney e reforçado nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, de uma "forte onda neoliberal".

No ideário neoliberal da década de 80,

baseado no “Consenso de Washington”, houve uma forte disciplina fiscal, controle de inflação e uma drástica redução da presença do Estado na economia e na sociedade.

Segundo Pereira (2009, p. 160), as políticas neoliberais nos anos 90 mudaram de tática, pois “além da liberação e da desregulamentação como princípios básicos, propunham agora ‘reformas estruturais’, incluindo a reestruturação institucional”.

Com isso, observa-se que a ideologia neoliberal não comportava mais a excessiva presença do Estado e, o resultado disso, foi o descomprometimento do próprio Estado com a sociedade no processo de proteção social, e consequentemente, o rebaixamento da qualidade de vida e de cidadania nos vários segmentos da população brasileira.

Diante disso, pode-se observar, por um lado, a ampliação dos direitos positivados na Constituição Federal de 1988, mas, por outro, sua negação pelo Estado em diferentes instâncias administrativas.

É nesse cenário que surgem os fenômenos da judicialização da política (também denominada como judicialização dos conflitos sociais) e do ativismo judicial. Segundo Ferreira Filho (FRANCISCO, 2012, p. 231), a judicialização da política, ou seja, a “assunção de um papel político ativo pelo Judiciário, tem implicações profundas, de indiscutível importância”.

No tocante ao ativismo judicial, Barroso (2009, p. 17) relata que este fenômeno está atrelado a conduta do juiz, pois está relacionado a “postura do intérprete, a um modo pró-ativo e expansivo de interpretar a Constituição, potencializando o sentido e alcance de suas normas”, tratando-se de um “mecanismo para contornar o processo político majoritário quando for inerte, emperrado ou incapaz de produzir consenso”.

Esses fenômenos se caracterizam pela transferência, para o Poder Judiciário, da responsabilidade de promover o enfrentamento à questão social, na perspectiva de efetivação dos direitos humanos.

Decerto que a análise desses fenômenos perpassa pela relação direito-política, pelas transformações operadas no Estado em razão do processo de globalização, e por uma maior atuação do Poder Judiciário no que se refere às questões sociopolíticas.

Nesse caso, percebe-se que, de um lado, o Estado fica cada vez mais dependente das decisões dos mercados; já de outro, houve um sensível esvaziamento da representatividade, uma vez que as decisões legislativas e executivas são cada vez mais influenciadas pelos condicionamentos socioeconômicos.

Destarte, o presente artigo tem o objetivo de analisar os fenômenos do ativismo judicial e da judicialização da política como resposta as demandas colocadas pela questão social, onde temos, de um lado, o poder público e sua obrigação de implementar políticas públicas com vistas à efetivação de direitos contemplados na Constituição Federal de 1988 e, de outro, tem-se os limites fáticos do Estado (econômico-financeiros) para a efetivação de tais direitos.

2 I O ATIVISMO JUDICIAL

Hodiernamente, algumas instâncias do Poder Judiciário brasileiro vem deixando de ter aquela característica de ser apenas um "aplicador da lei ao caso concreto" e passou a adotar uma postura proativa, de participante do processo democrático, interferindo inclusive nas decisões políticas.

Segundo Bodnar (2011, p. 34), o juiz de direito passou a ser um sujeito que intervém nas políticas públicas, na qual:

> A doutrina mais atual recomenda que os juízes atuem como agentes de mudanças sociais, na qualidade de corresponsáveis pela atividade providencial do Estado, impondo-se ao Poder Judiciário o controle das omissões administrativas e da execução das políticas públicas.

Decerto que incumbe ao Poder Judiciário a importante missão constitucional de promover o tratamento dos conflitos, sempre objetivando assegurar e harmonizar a fruição dos direitos fundamentais.

Contudo, a atuação do Poder Judiciário vem se alargando no âmbito político, pois o Legislativo e o Executivo se mostram inertes perante os problemas sociais e a necessidade de implementar as políticas públicas necessárias.

A esse alargamento de poderes pelo Poder Judiciário foi denominado de ativismo judicial. Ramos (2010, p. 129) conceitua o ativismo judicial como:

> [...] o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento que incumbe, institucionalmente, ao Poder Judiciário fazer atuar, resolvendo litígios, de feições subjetivas (conflitos de interesse) e controvérsias jurídicas de natureza objetiva (conflitos normativos).

Nesse contexto, pode-se conceituar o ativismo judicial como uma atitude ou comportamento dos magistrados em realizar a prestação jurisdicional com perfil aditivo ao ordenamento jurídico, seja pela imposição ao Estado de efetivar políticas públicas determinadas (ativismo jurisdicional); ou ainda como um comportamento expansivo fora de sua função típica, mas em razão dela (ativismo extrajurisdicional).

O ativismo, no aspecto jurisdicional, refere-se à inovação no sistema jurídico por meio da interpretação de normas jurídicas extraída diretamente da Constituição, sem a existência de alguma intermediação legislativa.

Alguns críticos do ativismo judicial afirmam que a incidência de tal fenômeno poderia substituir autoridades legitimadas pelo voto popular, como o legislador, pelos juízes de direito; transformando o regime democrático-representativo em um "governo de juízes" ou "juristocracia" (HIRSCHL, 2004).

Contudo, vale ressaltar a visão de Vianna (2008, p. 5) sobre o ativismo judicial, pois:

> [...] quando bem compreendido, estimula a emergência de institucionalidades

> vigorosas e democráticas e reforça a estabilização da nossa criativa arquitetura constitucional. Quando mal compreendido, entretanto, este ativismo é sempre propício à denúncia de um governo de juízes, de uma justiça de salvação, referida casuisticamente aos aspectos materiais em cada questão a ser julgada.

De fato, o ativismo judicial tem aspectos positivos, quando utilizado para sanar a falta de vontade política de legisladores. Contudo, alguns dos aspectos negativos residem na possibilidade de enfraquecimento da cidadania.

Nesse caso, esse enfraquecimento poderia ser observado quando os movimentos sociais apostam na decisão dos juízes, e não da sua própria organização, ou seja, a consequência seria o enfraquecimento da sociedade civil na arena política.

Destarte, observa-se que o ativismo judicial permite aos juízes a possibilidade de garantir que as políticas públicas cheguem de modo equânime a todos os cidadãos, mas possibilita o enfraquecimento dos movimentos sociais na arena política.

3 I A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E A QUESTÃO SOCIAL: A CENTRALIDADE DO PODER JUDICIÁRIO EM QUESTÃO

Depois do descomprometimento do Estado como instituição de proteção social, vários segmentos da sociedade civil, principalmente os setores mais pobres e desprotegidos, vêm procurando no Poder Judiciário a efetivação dos seus direitos e a aquisição de cidadania.

Nesse raciocínio, Esteves (2005, p. 16) preleciona que:

> Enfraquecidas as formas de reivindicação social através do diálogo parlamentar possibilitado pela cidadania política, através do qual se reconheceram direitos que foram positivados mas não adquiriram eficácia, e da constatação de que, muitas das vezes, é a própria atividade governamental realizada pelo executivo que impede a consolidação dos direitos sociais, a sociedade passa a incumbir o judiciário na tarefa de possibilitar a efetividade dos direitos sociais e realização da cidadania social.

Com isso, reconhece-se a importância do Poder Judiciário para a garantia dos direitos individuais e coletivos. Contudo, não se pode desconsiderar a responsabilidade do Estado em responder as demandas colocadas pela questão social.

Nesse caso, ocorre um privilegiamento do Poder Judiciário, em detrimento dos Poderes Legislativo e Executivo, instâncias fundamentais para formulação e implementação das políticas públicas, que são os instrumentos de reconhecimento e viabilização dos direitos.

Bucci (2006, p. 39) conceitua a política pública como:

> [...] programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo judicial – visando coordenar os meios á disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e

> politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Falar em políticas públicas é tratar de um movimento muito maior do que aquele operado pelos três poderes que compõem o Estado, pois implica também a participação de indivíduos e coletividades.

Contudo, vale lembrar que as políticas públicas surgem na esteira dos direitos sociais, com a superação do liberalismo político.

E, o início da ideia do Estado Liberal teve como seu primeiro e grande teórico John Locke, que preconizou a concepção da separação de poderes do Estado, a supremacia das leis e os direitos individuais.

Como afirma Bobbio, (2000, p. 24), "o Estado moderno, liberal e democrático, surgiu da reação contra o Estado absoluto".

Locke (1999, p. 82) expõe, no Segundo Tratado, sua forma de compreender o poder político:

> Por poder político, então, eu entendo o direito de fazer leis, aplicando a pena de morte, ou, por via de consequência, qualquer pena menos severa, a fim de regulamentar e de preservar a propriedade, assim como de empregar a força da comunidade para a execução de tais leis e a defesa da república contra as depredações do estrangeiro, tudo isso tendo em vista apenas o bem público.

Para Locke, o Poder Legislativo era o poder supremo, que sobressaía aos demais. O direito de propriedade surgiu como a maior expressão dos direitos do homem, como um direito natural.

Estes direitos já se faziam presentes no estado de natureza, sendo que o contrato social os tornariam ainda mais consistentes no estado civil, por meio das leis.

Para Montesquieu, a separação dos poderes é condição sem a qual não há a consecução da liberdade política, o que exige a derrocada do poder absoluto.

Nesse contexto, o Estado Liberal nasce como uma limitação da ação por parte do Estado como condição da garantia das liberdades individuais. E é nessa perspectiva que Bobbio (1986, p. 115) aponta os principais elementos característicos do liberalismo:

> Característica da doutrina liberal econômico-política é uma concepção negativa do estado, reduzido a puro instrumento de realização dos fins individuais, e por contraste uma concepção positiva do não-estado, entendido como a esfera das relações nas quais o indivíduo em relação com os outros indivíduos forma, explicita e aperfeiçoa a própria personalidade.

Em razão da questão social emerge o proletariado, explorado, destituído de condições materiais e sociais e de leis que o proteja da exploração do capital. Exigia-se um novo modelo de Estado que superasse este modelo opressor, e é nesse contexto que surge o Estado Social.

Não era mais suficiente uma postura negativa do Estado, fazia-se necessária

uma ação positiva deste, no sentido de implementar os direitos sociais. Com isso, as transformações ocorridas nos séculos XVIII, XIX e XX fizeram emergir os direitos sociais, o que acabou por viabilizar uma inflexão do Estado Liberal para um Estado Social.

Trazendo a questão para o Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um avanço da legislação no que tange aos direitos sociais, contudo, há que se reconhecer a dificuldade na aplicabilidade das normas constitucionais relativas as esferas da saúde pública, da educação, da segurança, da alimentação, da moradia etc.

É nesse contexto de intensas demandas relacionadas à questão social que a judicialização da política surge para dar efetividade aos direitos sociais.

Almeida (p. 2) conceitua a judicialização da política como "a atuação do Poder Judiciário tanto durante a fase de elaboração das regras regentes das políticas públicas quanto na fase seguinte, qual seja, a de implementação efetiva dessas políticas".

Tal atuação se dá por meio de mecanismos judiciais ao exercício do controle das políticas públicas, tais como, as ações diretas de inconstitucionalidade, as ações por descumprimento de preceitos fundamentais e as ações civis públicas, ou seja, o Poder Judiciário, nesse caso, limita e regula as atividades legislativas.

Quanto à origem da judicialização da política, Vianna (2008, p. 3) esclarece que "deve ser buscada, de um lado, na iniciativa do legislador, e, de outro, nas demandas da cidadania no sentido de encontrar proteção dos seus direitos contra o Estado e as empresas".

Analisando tal afirmação, verifica-se que o Poder Judiciário, para estender seu próprio poder a domínios de outros poderes, seria preciso que ele tivesse competência para solucionar conflitos políticos e sociais e, nesse caso, quem emprestou essa autoridade ao judiciário, a fim de dirimir tais conflitos, foi o próprio legislador.

Ademais, deve-se observar que as constituições atuais possuem um forte caráter normativo, pois, segundo Hesse (1991, p.15):

> A Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ***ser***, mas também de um ***dever ser***; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas. (grifo nosso)

Diante de tal afirmação, verifica-se que as questões constitucionais não são apenas questões jurídicas, mas, também, questões políticas; e sua "pretensão de eficácia" (expressão utilizada por Konrad Hesse para explicar que a norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. Nesse caso, para que essa pretensão de eficácia se concretize, deve levar em conta as condições naturais, técnicas, econômicas e sociais), ou seja, a aptidão da norma em produzir efeitos, é um aspecto que procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social.

Um exemplo a ser citado é a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, para atender aos anseios da sociedade, em um determinado momento histórico

(redemocratização do Estado Brasileiro), ampliou o campo constitucional para abranger direitos de natureza social e, também, limitou a liberdade do legislador, o qual passou a atuar adstrito aos princípios constitucionais.

Com isso, na medida em que o Estado (Poderes Executivo e Legislativo) não cumpre seu objetivo, tornando eficazes as políticas públicas, o Poder Judiciário é provocado e sua atuação é necessária para fazer com que tais direitos sejam efetivados.

Seguindo esse raciocínio, Almeida (p. 4) dispôs que a Constituição permitiu, ao juiz de direito, a possibilidade de controle das políticas públicas quando:

> [...] as decisões judiciais sobre matérias administrativas passaram a conter, implícita ou explicitamente, uma análise constitucional dos atos praticados pelo Poder Público, no sentido de verificar sua conformidade com os fins traçados pela Constituição.

Nesse sentido, observa-se que, na judicialização da política, os juízes realizam uma análise quanto à regularidade formal das políticas públicas e, em algumas ocasiões, julgam o mérito da alocação dos recursos públicos.

Corroborando com tal entendimento, Vianna (2008, p. 4) relata que o fenômeno da judicialização da política:

> [...] não deriva de um sistema de orientação dos juízes, mas da nova trama institucional trazida pela moderna sociedade capitalista, que pôs o direito, seus procedimentos e instituições no centro da vida pública, e, neste preciso sentido, ela já é parte constitutiva das democracias contemporâneas.

Nesse caso, extrai-se a seguinte reflexão sobre a judicialização da política: é um fenômeno mundial, ao qual vem convertendo o acesso à justiça como uma política pública importante no Estado capitalista moderno.

Em sentido contrário, Melo (2005, p. 1) se posiciona de forma contrária a defesa da judicialização da política, pois coloca que:

> A judicialização do país traz um enorme prejuízo à sociedade e enriquecimento da classe jurídica em face de conflitos infindáveis que poderiam ser resolvidos de outra forma. É óbvio que há o aspecto cultural, onde se confunde Judiciário com Justiça, mas esta não pode ser monopólio de um grupo, todos podem fazer justiça, principalmente a conciliatória. O Executivo faz justiça quando emprega bem as verbas, o Legislativo faz justiça quando faz boas leis, o Ministério Público também faz justiça quando fiscaliza e não é omisso, a igreja faz justiça, a escola faz justiça.

Nessa situação, ainda que não seja o ideal, a judicialização da política no Brasil consiste em um fenômeno que se justifica como o fito de corrigir distorções e promover a garantia dos direitos sociais.

Diante disso, observa-se que a judicialização da política, além de ser um fenômeno presente nas democracias contemporâneas, configura-se pela implementação, por meio do Poder Judiciário, de direitos que estão previstos na Constituição e na

legislação, mas que não foram efetivados pelo Poder Executivo, ou mesmo por inércia do Poder Legislativo.

4 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado, tendo em vista as transformações operadas em razão da globalização, sofreu uma significativa relativização de sua soberania, tendo a própria concepção de territorialidade transmudada em relação às multinacionais.

O Estado, que antes funcionava num sistema de separação de poderes simétrico, típico do Estado Liberal, deu lugar ao Estado Social, tendo em vista as grandes mudanças levadas a efeito pela Revolução Industrial, advento do proletariado, do aumento da pobreza e miséria, da exploração do trabalhador, ou seja, manifestações da questão social.

Esse modelo de Estado Social foi superado, em parte, em razão da globalização e da implementação da ideologia neoliberal, onde o Estado passou por um processo de privatização e terceirização de suas funções, sofrendo o processo de desregulamentação.

Nesse novo contexto, o Estado sofreu um grande esvaziamento de suas funções, entretanto, ainda é a única instituição capaz de fazer frente à força de mercado e estabelecer forças de regulação objetivando proteger os interesses públicos.

É nessa realidade que é promulgada, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 que inseriu, em seu texto, a legitimação dos direitos fundamentais e a possibilidade de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos.

De fato, o aumento na atuação do Poder Judiciário na arena política se deve a promulgação da referida Constituição Federal, também associado a outros fatores como, a crise da representação parlamentar e a percepção do Poder Judiciário, como garantidor de direitos e, também, o alargamento da atuação Judiciário no âmbito político.

Contudo, vale esclarecer que, atualmente, vive-se um momento de reflexão sobre a esfera de elaboração de políticas públicas pelo Executivo e pelo Legislativo, bem como seu espaço de gestão de recursos financeiros que são, *a priori*, escassos.

Nesse caso, não se defende uma atuação substitutiva da Administração Pública, a quem compete originalmente a ampla tarefa constitucional em prol das políticas sociais, mas sim papel de indução e complementação para as atividades dos demais poderes.

Ademais, considerando que os movimentos sociais, além daquela arena política tradicional, tem utilizado o Poder Judiciário como uma nova arena de lutas para a garantia de direitos, contribuíram para o surgimento da judicialização da política e o ativismo judicial.

No Brasil, alguns juízes, comprometidos com os novos reclamos da sociedade

contemporânea, têm procurado ampliar os mecanismos de acesso ao pleno desenvolvimento humano, conferindo especial proteção aos direitos fundamentais (sociais e individuais), previstos explícita ou implicitamente na Constituição como: moradia, educação, saúde, emprego e outros.

Diante dessa nova realidade, fenômenos como da judicialização da política e do ativismo judicial têm se mostrado necessários, quando se observa a inércia por parte do Poder Executivo na consecução de políticas públicas e, também, quando detectada a retração do Poder Legislativo no tocante a elaboração das leis.

No entanto, a tendência em curso de judicialização da questão social, ao transferir para o Poder Judiciário, a responsabilidade de atendimento, via de regra individual, das demandas coletivas e estruturais, nas quais se refratam as mudanças do mundo do trabalho e as expressões do agravamento da questão social, ao invés de fortalecer a perspectiva de garantia de direitos positivados, pode contribuir para a desresponsabilização do Estado, sobretudo dos Poderes Executivo e Legislativo, com a efetivação destes direitos.

A que se considerar que existe a necessidade de fiscalização judicial adequada sobre a atuação da Administração Pública, contudo, deve-se evitar um controle excessivo que impeça o correto funcionamento da administração.

Contudo, vale ressaltar que o fenômeno da judicialização decorre de uma pretensão, subjetiva ou objetiva, na qual ao juiz cabe conhecer e decidir sobre a matéria; enquanto que, no ativismo judicial, ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, ou seja, quando ocorre um distanciamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva.

Destarte, os fenômenos da judicialização da política e do ativismo judicial têm se mostrado determinantes no Estado Democrático de Direito, pois a intervenção do Poder Judiciário em ato do administrador ou na omissão do legislador, tem garantido o atendimento aos direitos fundamentais indispensáveis à população e previstos na Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Roque. **O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário**: algumas considerações (sem local e data, mimeo.).

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/ 123506667017421818 1901.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2013.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5. ed. v. 1. Brasília: UNB e Impressa Oficial do Estado, 2000.

BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. A Atuação do Poder Judiciário na implementação das políticas públicas ambientais. **Revista de Políticas Públicas**. Vol. 1, n.1 (Jan/Jun. 1995) – São Luís: EDUFMA, 1995.

_____. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Coord.). **Políticas Públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva: 2006.

ESTEVES, João Luiz Martins. **Cidadania e judicialização dos conflitos sociais**. Disponível em: <http://www2.uel.br/cesa/direito/doc/estado/artigos/constitucional/Cidadania%20e%20Judicialização%20dos%20Conflitos%20Sociais.pdf>. Acesso em: 01 out. 2014.

FRANCISCO, José Carlos (Org.). **Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional**: do passivismo ao ativismo judicial. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Trad. de Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1991.

HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy**: the origins and consequences of the new constitucionalism. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=sv0nvGmUQHkC&lpg=PA292&ots=v99nTb2lze&dq=towards%20juristocracy&hl=pt-BR&pg=PA190#v=onepage&q=towards%20juristocracy&f=false. Acesso em: 10. set. 2014.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. 2. Ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

MELO, André Luis Alves de. **A judicialização do Estado brasileiro, um caminho antidemocrático**. Disponível em: <http://www.sedep.com.br/?idcanal=23852>. Acesso em 02 out. 2014.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial:** parâmetros dogmáticos. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

VIANNA, Luiz Werneck. O Ativismo Judicial mal compreendido. **Boletim CEDES** [on line]. Rio de Janeiro, julho e agosto de 2008. Disponível em: <http://www.cedes.iuperj.br>. Acesso em: 03 set. 2014.

CAPÍTULO 19

O DIREITO À POSSE: A POPULAÇÃO IVISÍVEL NO LOTEAMENTO SANTA CECÍLIA NO MUNICÍPIO DE PELOTAS/RS

Aline Cunha da Fonseca
Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Católica de Pelotas especilização em Atenção Psicossocial No Âmbito do Sistema Único de Saúde pela Universidade Federal de Pelotas e mestrado em Antropologia Social e Cultural pela Universidade Federal de Pelotas

Cristine Jaques Ribeiro
Nino Rafael Medeiros Kruger
Doutorando e Mestre em Politicas Sociais e Direitos Humanos pela Universidade Católica de Pelotas (UCPEL), onde é bolsista CAPES. Graduado em Serviço Social pela mesma instituição (2016)

Tayna Corrêa de Oliveira
Graduanda do curso de Serviço Social na Universidade Católica de Pelotas. Articuladora do Fórum em Defesa do SUS - Pelotas e Coordenadora Geral do Diretório Central dos Estudantes (DCE) – UCPEL

RESUMO: O presente trabalho pretende problematizar o tema do direito à cidade e a questão das populações periféricas como manifestação da questão social. Objetiva também apresentar o tema do direito à posse frente a realidade que vivem 80 famílias num loteamento localizado no município de Pelotas no Estado do Rio Grande do Sul. Este loteamento denuncia a invisibilidade frente ao poder público da existência de uma comunidade populacional desprotegida socialmente que ocupa a terra à 30 anos. A ocupação do espaço acontece no entorno de uma “Sanga” que o mesmo poder público pretende revitalizar. No entanto, a revitalização desconsidera o direito a existências destas famílias que vem denunciado num processo histórico a negação dos direitos sociais, consequentemente, do direito à cidade.
PALAVRAS-CHAVE: direito à posse; justiça ambiental; ocupação; direito à cidade.

ABASTRACT: The present work intends to problematize the theme of the Right to the city and the question of the peripheral populations as manifestation of the social question. It also aims to present the theme of the right to possession in the face of the reality that 80 families live in a settlement located in the city of Pelotas in the State of Rio Grande do Sul. This development denounces the invisibility vis-à-vis the public power of the existence of a socially unprotected population community that occupies the land to 30 years. The occupation of space happens in the surroundings of a “Sanga” that the same public power intends to revitalize. However, revitalization disregards the right to exist of these families that has been denounced in a historical process the denial of social rights, and consequently, the Right to the City.
KEYWORDS: Entitled to possessio; Environmental Justice; Occupation; Right to the City

1 I INTRODUÇÃO

O presente trabalho é resultado da Pesquisa Científica que pretende analisar a Posse da Terra enquanto direito, problematizando sua função social relacionando com a realidade que vivem 80 famílias num loteamento "irregular" no município de Pelotas no Estado do Rio Grande do Sul. Portanto, propor pesquisa neste tema é propor a discussão e a reflexão da realidade que vivem famílias em condições de vulnerabilidade social, bem como, tentar criar alianças e práticas capazes de combater a reprodução da desigualdade social na região sul do Estado.

Para tanto, se tem a intenção de transversalizar categorias analíticas que interferem substancialmente na garantia dos direitos sociais da população. Categorias que buscam trazer para análise da Cidade não só o olhar para um espaço de convivência e de circulação entre os diferentes, e de reprodução do modelo globalizante, mas de território vibrátil de direito de todos os cidadãos. Território que proporciona as manifestações da questão social a partir das lutas em defesa da vida, ou seja, pelo direito de existir, lutas travadas pelos agentes vinculados aos movimentos sociais organizados ou simplesmente pelos agentes vinculados em suas comunidades ou grupos/coletivos identitários.

Pesquisar a função social da posse da terra é investigar o processo de urbanização histórico pelo qual passou todo um contingente populacional, reconhecendo os conflitos de ordem econômica, política e geográfica que pulsam no interior das cidades.

Portanto, a pesquisa em questão estuda o resultado da urbanização caótica na vida da população, analisando suas condições de vida, a desproteção social e a invisibilidade pública frente aos direitos sociais e humanos, não garantidos, na constituição do desenho urbano na formação da sociedade.

2 I O DIREITO À CIDADE E AS COMUNIDADES PERIFÉRICAS

A cidade de Pelotas no ano de dois mil e quinze (2015) havia registrado na prefeitura municipal cento e sessenta e uma (161) áreas públicas ocupadas "irregularmente" há décadas. A exemplo de outras cidades, um terço da população pelotense vive em áreas irregulares, contabilizando mais de cem mil pessoas (PREFEITURA DE PELOTAS, 2015). Isso acontece em razão da imensa especulação imobiliária que a cidade é submetida diariamente, assegurando assim, que a população em vulnerabilidade social seja cada vez mais afastada dos grandes centros, garantindo o aumento de vazios urbanos e áreas ociosas. Esse afastamento também garante o aumento de lucro das empresas de ônibus, por exemplo, tendo em vista que a população que está afastada do centro é a que mais o frequenta, pois necessita vender a sua mão de obra assalariada.

A globalização e o neoliberalismo presentes no Brasil a partir dos anos noventa e que vigora até hoje, enfatizaram as desigualdades sociais, com a concentração de

terra e as privatizações. Características típicas do sistema capitalista que tende a segregar as cidades, deixando a imensa maioria dos trabalhadores em condições de vulnerabilidade social garantindo a perpetuação da propriedade privada nas mãos de uma pequena elite financeira. Presenciamos esta mesma elite ser beneficiada de todos os serviços básicos que garantem sua qualidade de vida, dividirem espaço com ocupações irregulares que raríssimas são aquelas que têm acesso a luz, água, saneamento básico, ruas que possibilitem entrada e saída de veículos como ambulâncias ou bombeiros. Essas negações de direitos básicos à sobrevivência humana, que são garantidas na constituição brasileira, porém não se materializam, remetem ao modo de produção em que vivemos.

A reforma urbana tem como objetivo a democratização do direito à cidade, deixando de transformar o espaço em mercadoria, visando a diminuição dos problemas recorrentes, como: a favelização e a segregação urbana. Busca um planejamento em conjunto com as comunidades que já possuem suas formas de resistência, atendendo suas demandas e valorizando sua forma de lidar e enxergar o território, garantindo assim a conscientização e execução de seus direitos.

O Bairro Três Vendas é uma das maiores áreas administrativas em extensão na cidade de Pelotas, esse bairro foi formado, segundo os moradores mais antigos, para comercialização do charque. A origem do nome se deu porque na época de sua formação havia apenas três vendas no local. Os moradores do sub-bairro advêm em sua grande maioria do bairro Santa Terezinha, oriundos da zona rural que vinham para área urbana trabalhar nos engenhos de arroz e na construção civil, que na época da formação estavam em constante aceleração.

Reconhecendo que a classe trabalhadora mais empobrecida, não possuiu a possibilidade de acumular riquezas, onde os primeiros ocupantes residiam em casas cedidas ou alugadas, durante a industrialização houve o intenso encarecimento do custo de vida, e sem condições de manter suas moradias, enxergaram na área desabitada um meio de viver (SANTOS, 2009). Nesse sentido, que a ocupação da Sanga das Três Vendas, se manifesta como resultado de um processo social, oriundo do modelo de urbanização e formação das cidades contemporâneas. O resultado será a forte manifestação da questão social como resultado do processo de exploração, opressão, discriminação e desigualdade social:

> As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. (BEHING e BOSCHETTI, 2007, p. 51)

As constantes criminalizações das ocupações tiveram e ainda hoje tem grande influência nos conflitos entre o bairro e a ocupação, principalmente porque alguns moradores encontraram meios distintos para sobreviver, entre eles o envolvimento com

o tráfico de drogas. Levando em conta que esses meios alternativos de sobrevivência também são formas características de cada comunidade e sua cultura, pelo imenso aumento das desigualdades sociais acabam por perpetuar o envolvimento com a criminalidade, sendo ela vista pela comunidade como algo “natural” do território.

A naturalização da criminalidade e o uso intenso de drogas, não presente apenas nessas comunidades periféricas, são o reflexo da falta de políticas públicas que visem à melhoria de vida, como educação de qualidade, saúde que atenda a todos e oportunidades de emprego, que ainda hoje excluem a classe trabalhadora negra, lgbtt possuem diferenças salariais para as mulheres periféricas, quando não deixando as camadas populares com cargos terceirizados, que não oferecem estabilidade, dificultando seu acesso tanto a terra como a mantimentos.

Na cartografia do loteamento, a paisagem apresenta famílias em situação de vulnerabilidade social, expostas a todo tipo de risco, seja ele de insegurança alimentar, violência, evasão escolar, analfabetismo, tráfico de drogas, moradias precárias, depósito de dejetos, etc…

> Conforme indica o referido memorando do Banco Mundial, é para as regiões pobres que se têm dirigido os empreendimentos econômicos mais danosos em termos ambientais. Do mesmo modo, é nas áreas de maior privação socioeconômica e/ou habitadas por grupos sociais e étnicos sem acesso às esferas decisórias do Estado e do mercado que se concentram a falta de investimento em infra-estrutura de saneamento, a ausência de políticas de controle dos depósitos de lixo tóxico, a moradia, a desertificação, entre outros fatores, concorrendo para suas más condições ambientais de vida e trabalho. (ACSELRAD, 2009, p. 08-09).

As áreas de ocupação são aquelas abandonadas, esquecidas impróprias para o mercado imobiliário. Essas áreas tendem a tornarem-se esquecidas e invisíveis porque na lógica do mercado e da valorização imobiliária, as áreas consideradas valorizadas são aquelas que concentram grupos de maior poder social e político assegurando a esses grupos vantagem nas disputas pela distribuição espacial dos investimentos públicos na cidade, impedindo que o excedente gerado possa ser recuperado pelo poder público via tributação imobiliária e redistribuído para os seguimentos socioterritoriais desfavorecidos (ACSELRAD, 2009).

Na maioria das vezes, as áreas ocupadas, possuem restrição a ocupação, são áreas de desmoronamento, alagadiças, sem infraestrutura urbana, próxima de córregos. Além de outros fatores, como os acordos do Estado com as empresas privadas, que tendem a garantir o espaço urbano para especulação imobiliária, a mesma é responsável por tornar essas áreas de risco ambiental, as únicas acessíveis as comunidades de baixa renda. Ainda, as questões de raça e classe social são um dos fatores que influencia a desigualdade ambiental.

> (...) pode-se constatar que a raça, no Brasil, também constitui numa variável importante em termos de distribuição da ‘desproteção ambiental’, embora possa ser ainda prematuro afirmar que esses dados sugiram a existência de um ‘racismo

> ambiental' com o mesmo perfil do norte-americano, sobre o qual se chegou inferir que a cor da pele seria a variável mais apta a explicar a distribuição de determinados riscos ambientais (ACSELRAD, 2009, p.47).

O direito à cidade se dá através de políticas públicas que sejam executadas de maneira eficaz, deve ser garantido o acesso à terra urbanizada, serviços públicos essenciais com qualidade, condições de habitações dignas, acesso universal a iluminação, saneamento, água potável, transportes públicos, acessibilidade e mobilidade. O direito à moradia acaba sendo negado e se tornando um privilégio. Desta forma, às ocupações de áreas ociosas e de casas que não estão cumprindo sua função social, se torna um direito e uma forma de propiciar o debate sobre o número de casas que atualmente estão sem moradores e o número de trabalhadores que não tem um lugar para morar.

O debate sobre a posse ainda é feito de maneira a culpabilizar as populações empobrecidas, como se estas não estivessem envolvidas em várias situações distintas, que os levam muitas vezes, contra a sua vontade, pois é reproduzido o discurso da ilegalidade em ocupar terra. O fator econômico é o que diretamente influencia o discurso da legalidade ou ilegalidade de uma ocupação. Quando o Estado vende uma área para a iniciativa privada, seja ela área de proteção ambiental ou uma área imprópria para ocupação, o empreendimento tem condições de pagar qualquer multa se está vir a ser feita caracterizando-o como uma ocupação legal.

> É muito difícil, para não se dizer impossível, que o lugar social ocupado pelo intérprete da lei e dos fatos, não pese decisivamente em seu diagnóstico e prognóstico relacionados com a solução de qualquer situação, ação, ou conflito sobre terra, seja ele reivindicatório seja possessório (ALFOSIN, 2014, p. 176-177)

A perspectiva neoliberal defende a ideia de liberdade da iniciativa econômica, tão defendida nos últimos anos, se materializam na exclusão de um número significativo de famílias, estas sem casas e com direitos violados. Esta liberdade e o aumento em massa de produtividade, não diminuem, mas pelo contrário, aumentam a necessidade de moradia, violando sua dignidade pessoal, e descumprindo as funções sociais do espaço ocupado por elas. O capital na sua essência não quer eliminar a escassez da moradia mesmo que isso se torne evidentemente possível. Esse apontamento foi trazido no século XIX, mas se mantém atual no Brasil do século XXI, quando Engels afirmará que o processo de formação dos grandes aglomerados urbanos provoca o aumento de aluguéis, a concentração de famílias em uma única residência e, quando não, desabrigadas. O filósofo explica que o problema não está na pouca quantidade de moradias, mas na maneira com que são distribuídas (ENGELS, 1820-1895).

Os direitos básicos de sobrevivência das famílias em regiões periféricas se tornam invisíveis para o poder público, que torna a posse e as ocupações ilegais, defendendo a propriedade privada. Essa preocupação resulta em milhões de pessoas sem-terra ou sem-teto no país, muitos dos direitos básicos, humanos são desconsiderados para

a manutenção de bens e terras nas mãos de poucos, como se a posse não fosse uma forma legítima de reivindicação em uma propriedade que não exerce sua função social.

A privatização das áreas públicas atinge não só as empresas públicas, como também a educação, informação, a moeda, a violência, o direito, ou seja, todo o espaço público em seu conjunto. Não sendo apenas o direito à moradia negado solitariamente, mas também todos os direitos que envolvem a sobrevivência humana e o seu bem-estar social, pois no momento em que se têm negado terra, não há garantia de cumprimento dos direitos à alimentação, saúde, educação, segurança, etc. A negação dos direitos sociais é a negação do direito à cidade.

3 I O LOTEAMENTO SANTA CECÍLIA E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO

O Trabalho Técnico Socioambiental – TSA - do Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas- SANEP - passou a ser executado no ano de 2012, em função da implantação do Coletor Geral – CG3 e da Construção da Estação de Tratamento de Esgoto Novo Mundo. Estes empreendimentos tepor objetivo interceptar as redes públicas de esgoto através do CG3 e transportá-lo para ser tratado adequadamente na Estação de Tratamento Novo Mundo, localizada na Av. Francisco Caruccio. Atualmente, o esgoto gerado no bairro Três Vendas, em grande parte, é descartado na chamada Sanga das Três Venda, pela ausência e insuficiência do sistema de esgotamento sanitário.

A decisão do Setor de Serviço Social do SANEP de apresentar projeto junto ao Ministério das Cidades para a construção do Coletor Geral 3 (CG3) e da Estação de Tratamento Novo Mundo, se deu pelo fato do sistema de esgotamento sanitário do bairro Três Vendas, no município de Pelotas/RS, encontrar-se no limite de sua capacidade de funcionamento em decorrência do crescimento da cidade em direção à Zona Norte. É sabido o crescente investimento do mercado imobiliário no bairro através da implantação de inúmeros empreendimentos habitacionais nos últimos anos.

A política de saneamento do bairro Três Vendas foi estabelecida para atender a demanda do mercado imobiliário e dos programas habitacionais do governo federal. No primeiro ano de trabalho do TSA, durante o mapeamento socioambiental, foram identificadas populações que, embora estivessem na área de intervenção do CG3 e ETE Novo Mundo, não seriam beneficiadas com o empreendimento pelo fato de suas moradias não estarem conectadas às redes públicas de esgoto.

Estas situações predominam no espaço geográfico da bacia do Cg3 delimitado como o entorno da Sanga das Três Vendas formado pelos bairros: Santa Terezinha, Py Crespo, Vila Silveira e Lindóia, obedecendo a critérios sociais e ambientais a partir de uma compreensão acerca dos riscos socioambientais a que as famílias estão expostas. A situação fica ainda mais grave quando identificadas famílias que ocupam o leito da Sanga (Loteamento Santa Cecília), que por falta de infraestrutra urbana, moradias

precárias e ausência de saneamento estão sob risco eminente de erosão do solo, alagamentos, doenças de vinculação hídrica, além da precarização das condições de vida identificadas pelos aspectos sociais, resultantes dos processos de segregação socioespacial, acirramento das desigualdades socioambientais e exclusão social.

As famílias citadas acima estão há 30 anos ocupando essas áreas. Trata-se de trabalhadores, em sua maioria, oriundos do próprio bairro Santa Terezinha. As primeiras famílias que ocuparam o leito da Sanga residiam em casas cedidas ou alugadas e que, sem condições de manter suas moradias, viram no leito da Sanga uma alternativa de um lugar próprio para morar. A situação de pobreza vivenciada pelas famílias ocupantes do leito da Sanga poderá ser consequência da própria dinâmica do modelo de produção capitalista, que teve um pico na revolução industrial e responsável pela precarização das relações de trabalho, resultando no desemprego e o que alguns autores chamaram de trabalhadores supérfluos ou exército de reserva e que se acirra na desregulamentação e precarização do trabalho no capitalismo tardio.

No caso relatado acima, cabe destacar que a situação de pobreza se agrava no período de desindustrialização de Pelotas, com o fechamento das fábricas ocasionando o fenômeno do desemprego. Muitos pais e avós das famílias moradoras do leito da sanga eram operários das fábricas e sem emprego, suas famílias até os dias atuais, ganham a vida na informalidade, formando um contingente de pessoas sem condições de ser absorvidas pelo mercado de trabalho. O processo de ocupação da Sanga, não foge das características dos processos de formação das cidades contemporâneas, e a organização sociopolítica do espaço urbano, resultando na luta pelo domínio do espaço emergido nos primeiros processos de industrialização nos grandes aglomerados urbanos, mantidos até os dias de hoje com a exclusão socioespacial na segregação das cidades.

Outra característica que merece destaque é a família como um elemento de constituição do território. Durante o período de ocupação houve movimentos migratórios, muitas famílias saíram do lugar cedendo as moradias para pessoas pertencentes à própria constituição familiar, redesenhando o território a partir dos laços consanguíneos.

Nesse sentido que a ocupação da Sanga das Três Vendas manifesta-se como resultado de um processo social, oriundo do modelo de urbanização e formação das cidades contemporâneas. Para este processo, as áreas de ocupação são aquelas abandonadas, esquecidas, impróprias para o mercado imobiliário. Na maioria das vezes com restrição à ocupação, áreas de desmoronamento, alagadiças, sem infraestrutra urbana, como é o caso.

Essas áreas tendem a tornarem-se esquecidas e invisíveis porque na lógica do mercado e da valorização imobiliária. As áreas consideradas valorizadas são aquelas que concentram grupos de maior poder social e político assegurando a esses grupos vantagem nas disputas pela distribuição espacial dos investimentos públicos na cidade, impedindo que o excedente gerado possa ser recuperado pelo poder

público via tributação imobiliária e redistribuído para os seguimentos socioterritoriais desfavorecidos (ACSELRAD, 2009). As famílias moradoras do entorno da Sanga, por diversas vezes, procuraram o poder Público Municipal para solicitar a regularização da situação e políticas que garantissem a moradia adequada, através de idas a prefeitura e organização de abaixo assinado, solicitando providências. Promessas foram feitas, mas até os dias de hoje, ainda se encontram excluídos da distribuição espacial dos investimentos públicos.

Contextualizando a problemática socioambiental nas questões urbanas, é urgente que os projetos e ações assumam um compromisso ético e político em defesa do direito à cidade, entendendo este, como um direito humano fundamental e como direito coletivo. Considera-se que o direito à cidade pressupõe o acesso à terra urbanizada, condições dignas de habitação, serviços públicos essenciais com qualidade, acesso universal aos serviços de saneamento, iluminação pública, mobilidade e acessibilidade, transporte público com qualidade a proteção contra os despejos e o reconhecimento do direito da posse e da função social da propriedade. Ainda, o respeito à identidade cultural e à diversidade de grupos tradicionais.

Portanto, este trabalho versa na tentativa de publicizar o direito à existência e para tanto problematiza a questão da ocupação do espaço como possibilidade de viabilizar condições de vida para população empobrecida. Como bem lembra Alfonsin (2014), a terra como objeto de posse é indispensável para a satisfação das necessidades vitais do ser humano. Cabe aqui ainda sublinhar que a função social da terra diz respeito ao acesso da terra e que seja possível partilhar seus frutos na garantia da dignidade humana para os “desprotegidos” frente aos direitos sociais e humanos. Se torna necessário investigar em que condições e circunstâncias o acesso à terra é viabilizado, pois pode-se arriscar a afirmativa de que o direito à vida só é possível quando seus meios são garantidos.

Nesse ínterim, relaciona-se o tema sobre o direito à cidade que na contemporaneidade manifesta-se polêmico e complexo. A cidade como espaço de ocupação deve garantir a existência de seus agentes bem como a participação social dos mesmos, pois a cidade é literalmente o espaço público entre os diferentes.

Outra questão, no que se refere à cidade, é sobre o potencial de participação popular de uma comunidade, pois quando pensamos sobre este potencial, logo é possível relacioná-lo com sua capacidade de mobilização, porém o espaço urbano vem se cristalizando pela influência da Mixofobia, como lembra Bauman (2009), ou seja, o medo produzido socialmente de se “misturar”.

Então, cabe problematizar os atravessamentos da sociedade globalizante que imprime modelos do cotidiano da vida de seus agentes. Considerando a paisagem urbana, é possível identificar modos de vida diversos se interelacionando e com eles existe um conjunto de expectativas, desejos, lutas no dia a dia que compõe o habitar coletivo. Porém, com os processos econômicos e políticos acelerados, a segregação social vai sendo evidenciada no contorno das cidades e, paralelamente, o imaginário

construído sobre o perigo e a insegurança são alimentados. Consequentemente, o espaço de moradia constitui-se mais privado possível, mais cercado possível, mais distante da convivência com os diferentes.

Desse ponto de vista, a pobreza se torna cada vez mais criminalizada, a violência mais instigada e descontextualizada, a fragmentação das relações sociais mais potencializada. As cidades globalizadas, a princípio, por um lado, estão destinadas a cultuar o medo, a desconfiança, a competição ou, por outro, começar a reinventar os modos de vida coletivos capazes de resistir as imposições dos valores capitalistas atuais.

4 I CONCLUSÕES

Por fim, a questão da falta de condições dignas de moradia e suas consequências recorrentes na sociedade capitalista construíram as bases das relações desiguais dentro da cidade. Nesse palco de desproteção social, a questão do direito à posse é identificada como realidade cotidiana da população Sem Teto, Sem Terra, Sem Emprego.

Segundo Alfonsin:

> O debate sobre a posse das coisas constitui fato ou direito, então, perde qualquer sentido quando a falta de acesso das pessoas àquelas que são indispensáveis a vida põe em risco ou elimina esse direito (2014, p. 175).

O presente trabalho apresentado ainda está em fase de andamento, não podendo ainda expor um quadro fechado da realidade observada. Portanto, cabe salientar que o objeto dessa pesquisa é perpassar a discussões e reflexões da realidade que estão expostas as famílias em condições de vulnerabilidade social, bem como, tentar criar alianças e práticas capazes de combater a reprodução massiva da desigualdade social. Pesquisando a função social da terra e negando os dogmatismos positivistas, é de grande importância investigar o processo de urbanização histórico que passou todo um contingente populacional, reconhecendo os conflitos de caráter classista que interferem diretamente na política e na geografia das cidades.

A presente realidade está cada vez mais conflitante nos seus princípios segregadores. Observa-se a acelerada criminalização da pobreza e dos movimentos sociais que se manifestam na luta pela garantia da qualidade de vida do coletivo, essa criminizalização reproduzida pela sociedade legitima ações desproporcionais por parte do Estado, representado principalmente pela polícia militar, que tem sua principal atividade voltada para a proteção da propriedade privada do que pela proteção dos indivíduos. O que acaba por fortalecer as disputas dentro das comunidades e fora delas, pois a periferias a muito não enxergam no Estado e na PM uma referência em segurança, mas sim, em extermínio da população jovem, negra e periférica. Essa realidade por outro lado aumenta o número de organização da comunidade,

estabelecendo sua própria autonomia, instalando meios de garantir a de ordem, a sobrevivência e a segurança.

A pesquisa apresentada tem como objetivo se tornar um forte instrumento de estudo sobre a caótica urbanização, analisando suas condições de vida, a desproteção social e a invisibilidade pública, pautando os direitos sociais e humanos não garantidos na formação da sociedade brasileira. A preservação da dignidade humana e do meio ambiente não se torna possível dentro do sistema capitalista, pois o mesmo necessita destas para o enriquecimento de uma minoritária parcela da população, visando o lucro num curto espaço de tempo. Essa lógica, não busca entender ou evitar as consequências dos grandes empreendimentos ou analisar os impactos socioeconômicos que causam nas famílias e na cidade.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALFONSIN, Jacques Távora. **A Função Social da Posse como pressuposto de licitude** éticojurídica **do acesso e da conservação do direito à terra**. Http://www.abda.com.br/revista18/pdf/artigos/A%20função.pdf. Acesso dia 17/02/20114.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009. BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PELOTAS, Prefeitura de. **Prefeitura busca parceria com UFPel e IFSul na área da Habitação:** O objetivo é o apoio técnico para execução dos projetos de regularização fundiária. 2015. Disponível em: <http://www.pelotas.rs.gov.br/noticias/detalhe.php?controle=MjAxNS0xMS0yMw==&codnoticia=40679>. Acesso em: 23 nov. 2015.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. 5 ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2009.

CAPÍTULO 20

O SISTEMA MINEIRO DE INCENTIVO E FOMENTO À CULTURA: CENÁRIOS POSSÍVEIS

Felipe Rodrigues Amado Leite
Superintendência de Fomento e Incentivo a Cultura da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais. Belo Horizonte - MG.

Igor de Souza Soares
Universidade do Porto. Porto - Portugal

Ívna Mascarenhas e Abreu
Diretoria do Fundo Estadual de Cultura da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais. Belo Horizonte - MG.

Janaína Amaral Pereira da Silva
Coordenação de Prestação de Contas da Superintendência de Fomento e Incentivo a Cultura da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais. Belo Horizonte - MG.

RESUMO: A atividade cultural em Minas Gerais tem sido subsidiada em grande medida por mecanismos de fomento público, prática comum também no cenário nacional. Nesse sentido, possuem especial relevância as políticas públicas de fomento à cultura em âmbito estadual, destacando-se entre elas os mecanismos da Lei Estadual de Incentivo à Cultura e do Fundo Estadual de Cultura. A partir da experiência de funcionamento, ao longo dos últimos anos, desses dois instrumentos utilizados pela Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais, torna-se cada vez mais evidente a necessidade de aperfeiçoá-los. Até porque, recorrendo às noções que dizem respeito à elaboração de políticas públicas, em Minas Gerais observa-se que, para se determinar qualquer alteração ou mudança de comportamento relativos à política de cultura estadual, o tratamento de soluções referentes ao financiamento desta atividade é ponto nevrálgico para auxiliar na elaboração de melhorias. Dessa forma, analisar o impacto dessas políticas de incentivo à cultura, como forma de o poder público avaliar como atender a uma demanda presente na agenda da sociedade civil, é fundamental. Assim, com vistas ao aprimoramento da política pública cultural no Estado, este breve estudo tem por objetivo, por meio da análise de cenários, identificar os principais problemas e desafios enfrentados e apontar os caminhos concretos da mudança.
PALAVRAS-CHAVE: cultura; políticas públicas; fomento e incentivo à cultura; fundo estadual de cultura, lei de incentivo à cultura.

ABSTRACT: The cultural activity in Minas Gerais has been supported to a large extent by mechanisms of public investment, common practice also in the national context. In this way, the public policies for the promotion of culture at the regional level are of particular relevance, among which stand out the mechanisms of the State Law for Cultural Incentive and the State Fund for Culture. Looking at the experience,

over the last years, of these two instruments used by the Departament of Culture of the State of Minas Gerais, it becames evident the need to improve them. Even because, in order to determine any shift or behavior change related to the state cultural policy, the treatment of solutions related to the financing of this activity is a strategic point to help in the elaboration of improvements. Thus, analyzing the impact of these policies to cultural foment is essential as a way for the public power to evaluate how to meet a demand present in the civil society agenda. Thereby, in order to enrich public cultural policy in the state, this brief study aims to identify the main existing problems and challenges and present concrete paths of change through scenario analysis.
KEYWORDS: culture; public policy; public cultural investment; State Fund for Culture, State Law for Cultural Incentive.

1 I CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A atividade cultural em Minas Gerais tem sido constante e significativamente subsidiada por mecanismos de fomento público, prática comum também dentro do cenário da produção cultural brasileira. Nesse contexto, possuem especial relevância as políticas públicas de fomento da cultura em âmbito estadual, destacando-se entre tais políticas a Lei Estadual de Incentivo à Cultura e o Fundo Estadual de Cultura. Com a experiência de funcionamento ao longo dos últimos anos, torna-se cada vez mais premente o aperfeiçoamento desses dois instrumentos. Tendo em vista, portanto, o melhoramento da política pública cultural no Estado, este breve estudo tem por objetivo, por meio da análise de cenários, identificar os principais problemas e desafios da atual política cultural e apontar os caminhos de sua mudança.

Para além da dimensão prática, voltada ao levantamento dos custos e ganhos relacionados à execução das políticas, procurou-se, neste empreendimento, reconhecer a cultura em seus diversos aspectos humanos ou antropológicos (valores e identidades), sociais ou sociológicos (instituições, culturas), além de especificamente econômicos (emprego, receita e sustentabilidade) e políticos (direito e cidadania), de modo que a busca de soluções leve em conta a diversidade e a complexidade dos fatores que envolvem populações, indivíduos, instituições, costumes, atores e práticas sociais.

Não longe disso, durante o percurso foi necessário ter em mente também o Plano Nacional de Cultura, instituído pela Lei 12.343/10, e o Plano Nacional de Cultura Viva, Lei nº 13.018/14, que estabelecem planejamentos de longo prazo e abrem novos caminhos para se pensar as dinâmicas e práticas da política cultural e do fomento e incentivo a cultura no Brasil. Estes instrumentos figuram como marcos essenciais para a construção de políticas determinantes no exercício da cidadania, tanto pela promoção da diversidade das expressões simbólicas, como pelo desenvolvimento humano sustentável. Fim ao cabo, ao fundar e consolidar a construção do Sistema

Nacional de Cultura, tais mecanismos estimulam a regionalização dessas práticas, incentivando os estados a desenvolverem políticas de longo prazo que estejam alinhadas à perspectivas abrangentes de cultura.

2 I A POLÍTICA DE CULTURA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Antes mesmo de adentrar o contexto específico dos instrumentos de fomento e incentivo à cultura, é importante apresentar as principais políticas públicas culturais do Estado de Minas Gerais.

Tradicionalmente, os principais centros culturais do Estado são financiados e gerenciados pelo setor público, destacando-se a Biblioteca Pública Estadual Luiz de Bessa, o Arquivo Público Mineiro, o Museu Mineiro, o Circuito Cultural Praça da Liberdade e o Palácio das Artes, entre outros. Importantes também são, para além do âmbito estadual, os centros culturais mantidos pelas prefeituras municipais.

Em um panorama do modelo de gestão pública abordado por Ponte (2012), Xavier Fina Ribó destaca a dependência do setor cultural em relação ao Estado, comparando de similaridade entre o modelo brasileiro e o espanhol:

> Con la excepción de las industrias culturales (y no todas), los sectores de la cultura dependen, en un sentido u otro, del Estado. El Estado es el principal contratista, el Estado subvenciona, el Estado organiza buena parte de las exposiciones, el Estado tiene los museos que pueden comprar obra, el Estado tiene las bibliotecas, etc. (PONTE *apud* RIBÓ, 2012, p. 33).

O Palácio das Artes, por exemplo, um dos principais centros culturais do Estado, teatro com maior capacidade de público em Belo Horizonte, é de responsabilidade da Fundação Clóvis Salgado - FCS, uma instituição pública. Neste espaço está, além do Grande Teatro, o Cine Humberto Mauro, salas de exposições, outros teatros para públicos menores, além de núcleos de artes cênicas, de fotografia, entre outros. A FSC ainda é responsável por gerir outros importantes equipamentos culturais e manter três Corpos Artísticos: a Orquestra Sinfônica de Minas Gerais (OSMG), o Coral Lírico de Minas Gerais (CLMG) e a Cia. de Dança Palácio das Artes (CDPA).

Embora seja predominante a dependência do setor público, há algumas especificidades em Minas Gerais. O Circuito Cultural Praça da Liberdade, por exemplo, um complexo cultural que compreende 11 centros culturais em funcionamento, também de responsabilidade do Estado de Minas Gerais, foi até o início de 2015, gerenciado por uma parceria com o terceiro setor. O Circuito hoje também é um exemplo de participação do setor privado na manutenção de centros culturais, com grandes empresas como Vale, Gerdau, Fiat e Tim, sendo alguns deles financiados por empresas públicas, como Banco do Brasil e CEMIG. Trata-se de um complexo cultural com participação e gestão pelos setores público e privado.

Algumas instituições mantêm seus espaços, ainda, por meio de patrocínios (com

ou sem incentivos fiscais), casos como Inhotim, Museu Giramundo e Galpão Cine Horto, com expressivo reconhecimento da classe cultural.

Os processos de Leis de Incentivo promovem uma maior participação das empresas no patrocínio de atividades culturais, mesmo que sejam promovidos de forma bastante significativa por meio de incentivo fiscal, destacado por PONTE (2012) como o principal mecanismo de financiamento de projetos culturais no Brasil.

Teixeira Coelho (2013) destaca que a Lei Sarney, Lei nº 7.505/86, que iniciou o processo de patrocínio cultural por incentivo fiscal, em moldes similares aos que funcionam hoje, tinha como objetivo "despertar a sociedade civil para suas responsabilidades para com a cultura e a arte, se as quisesse, e criar as condições iniciais para que a sociedade civil se transformasse em ator importante da dinâmica cultural".

Dentre as políticas públicas culturais do Estado de Minas Gerais, é possível destacar os dois mecanismos fundamentais de fomento à atividade artístico-cultural do Estado: o Fundo Estadual de Cultura e a Lei Estadual de Incentivo à Cultura.

O Fundo Estadual de Cultura (FEC), criado em 2006, representa um importante instrumento de apoio à cultura em Minas Gerais. Seu principal objetivo é estimular o desenvolvimento cultural nas diversas regiões do Estado, com foco prioritário no interior. É destinado à realização de projetos culturais que, tradicionalmente, encontram maiores dificuldades de captação de recursos no mercado, demonstrando sua importância para a Cultura de todo o Estado, sobretudo para municípios do interior que apresentam um rico patrimônio artístico-cultural, material ou imaterial.

A Lei Estadual de Incentivo à Cultura (LEIC), criada em dezembro de 1997, é um mecanismo de apoio à produção cultural do Estado para incentivo à execução de projetos artísticos-culturais por meio de dedução do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Atua na forma de mecenato, no qual todo contribuinte que apoiar financeiramente projeto cultural poderá deduzir do imposto devido até 99% do valor destinado ao projeto, conforme determina a Lei Estadual nº 17.615/2008, e sua alteração pela Lei Estadual nº 20.694/2013. A dedução será efetuada a cada mês, não podendo exceder 3%, 7% ou 10% do valor do ICMS a ser pago no período, até atingir o montante total dos recursos dedutíveis.

Pode-se afirmar que esses dois mecanismos são os principais instrumentos de fomento financeiro à atividade cultural no Estado de Minas Gerais. Por essa razão, é constante a demanda da sociedade civil por melhoria em ambos. Um exemplo disso é a ocorrência, mais recente, de movimentos em busca de aumentar os recursos do Fundo Estadual de Cultura, atualmente no montante total de R$ 7,5 milhões. Isso pôde ser observado em reuniões do Conselho Estadual de Política Cultura do Estado de Minas Gerais, durante a Conferência Estadual de Cultura ocorrida em 2013, ou ainda nas diversas demandas e sugestões que a Secretaria de Estado de Cultura recebe dos agentes culturais de todo o Estado.

3 I AVALIAÇÃO DA LEI ESTADUAL DE INCENTIVO À CULTURA

Pelos motivos apresentados anteriormente, é fundamental estimar o impacto das políticas de incentivo à cultura, como forma de o poder público avaliar como atender a uma demanda presente na agenda da sociedade civil. Primeiramente, apresentarmos uma avaliação da Lei Estadual de Incentivo à Cultura, observando-se, principalmente, dados quantitativos.

A Lei Estadual de Incentivo à Cultura investiu, desde sua criação, em 1997, o montante de R$ 660 milhões de recursos oriundos da renúncia fiscal do ICMS, viabilizando 6.200 projetos culturais em todas as regiões de Minas Gerais. Em estudos realizados no ano de 2009, é destacada a relevância desse mecanismo de financiamento à atividade artístico cultural:

> Os resultados encontrados pela pesquisa reafirma a importância dos mecanismos de financiamento à cultura de Minas Gerais como fatores de estímulo ao mercado de trabalho da cultura, dando oportunidade a que surjam novas ocupações e a que se remunerem serviços variados. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009, p. 101).

Assim, o primeiro dado que deve ser observado refere-se ao volume de recursos investidos, os quais obtiveram um crescimento significativo desde sua criação (Gráfico 1). Por lei, como veremos adiante, o valor estabelecido para a isenção fiscal corresponde a 0,3% da receita líquida do ICMS corrente.

É importante ressaltar que os valores disponíveis em 2014 para captação de incentivos de projetos culturais foram alcançados ainda no primeiro semestre do exercício daquele ano. Nesta situação, é fundamental observar os motivos pelos quais ocorreu esse esgotamento dos recursos, dado que, tradicionalmente, o valor disponível apresentava possibilidade de captação até o último bimestre do ano. Além do que, antes de 2010 os valores raramente eram captados em sua totalidade.

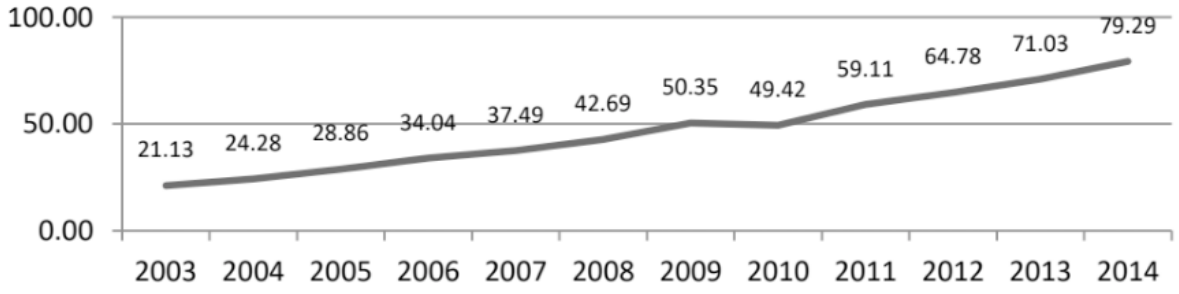

Gráfico1 – LEIC – Valor disponível para Captação – em milhões de reais - 2003 a 2014

Fonte: Banco de Dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura - Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais.

3.1 Alteração legislativa

A Lei Estadual de Incentivo à Cultura foi criada em 30 de dezembro de 1997 pela Lei Estadual 12.733, que dispunha sobre a concessão de incentivos fiscais com o objetivo de estimular a realização de projetos culturais no Estado. Após 10 anos de funcionamento, foi revogada pela Lei Estadual 17.615, de 04 de julho de 2008, dadas as demandas de alteração em itens como a forma de captação de recursos, apresentação de projetos, estabelecimento de áreas culturais, dentre outros.

Uma das principais alterações se devia à necessidade de facilitar a forma de obtenção do incentivo por parte dos empreendedores culturais. A modificação estabeleceu critérios mais abrangentes, o que permitiu que a Comissão Técnica de Análise de Projetos, responsável pela análise e seleção dos projetos, aumentasse o número de projetos e proponentes aptos a pleitearem captação no mercado. Desta forma, possibilitou-se um maior número de projetos disponíveis para receber recursos pela Lei Estadual de Incentivo à Cultura, o que alavancou significativamente o percentual de captação. Por outro lado, com o aumento expressivo do número de projetos considerados aptos, acirrou-se a concorrência entre os empreendedores na captação dos recursos, bem como cresceu a influência do mercado na determinação do perfil dos projetos patrocinados.

Observando-se o contexto macroeconômico, existia no ano de 2012 o receio de que diversas empresas incentivadoras reduzissem significativamente ou até mesmo encerrassem seus investimentos. A causa apresentada à época dizia respeito à exigência de contrapartida (recursos próprios da empresa) equivalente a 20% do valor do projeto. Além disso, a captação total dos projetos culturais não cresciam no mesmo ritmo da expansão do teto de renúncia fiscal permitido. A equalização desse sistema, com a mobilização das empresas por parte do Estado, passou a ser reivindicada pelo setor cultural. Alguns estudos foram realizados à época, com objetivo de minimizar este possível impacto. Segundo relatos, estes estudos iniciaram-se em 2009 por meio de reuniões e encontros com produtores culturais e artistas para discussão da Lei de Incentivo à Cultura em Minas Gerais. Em continuidade a esse processo, foram realizados debates e consultas públicas.

Assim, construiu-se nova alteração na Lei Estadual, em 2013, por meio da Lei 20.694, de 23 de maio de 2013. A redução da contrapartida e atualização do prazo da dívida ativa foram algumas das propostas incorporadas na legislação, consolidando as discussões das inúmeras reuniões, e incorporando essas demandas do setor cultural à SEC.

Essa alteração foi elaborada com a proposta de diminuição da contrapartida obrigatória até 2016, associando-a ao porte da empresa. Neste caso, foi determinado um período com duração de três anos. Atualizou-se, ainda, o prazo do mecanismo da Dívida Ativa, para que empresas devedoras nos últimos doze meses pudessem usufruir de incentivo fiscal para projetos culturais. Essas alterações foram debatidas

inclusive em audiências públicas, até a aprovação final pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais em maio de 2013.

A partir dessa alteração, ocorreu, ainda em 2013, o esgotamento dos recursos disponíveis para a Lei de Incentivo ao longo do mês de novembro. Já em 2014, o montante de recursos disponível foi totalmente captado ainda no primeiro semestre do ano. Alguns fatores aos quais se atribui o aumento da participação do empresariado e do volume de recursos investidos pela Lei de Incentivo de Minas Gerais é a redução da contrapartida obrigatória e o aumento do quantitativo e da oferta, junto ao mercado, de projetos aptos para captação. A alteração legislativa reduziu o percentual de contrapartida, anteriormente em 20%, para um percentual estabelecido por faixas (de acordo com o porte das empresas) variando de 1% a 5%.

3.2 Regionalização

Um dos principais desafios aos quais se propõe a Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais é promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística mineira. Este desafio enfrenta obrigatoriamente a grande concentração regional dos investimentos. Ou seja, embora tenha sido criada para beneficiar todo o Estado de Minas Gerais, historicamente a Lei de Incentivo tradicionalmente beneficia, em volume maior de recursos e de projetos, aqueles provenientes da Capital mineira.

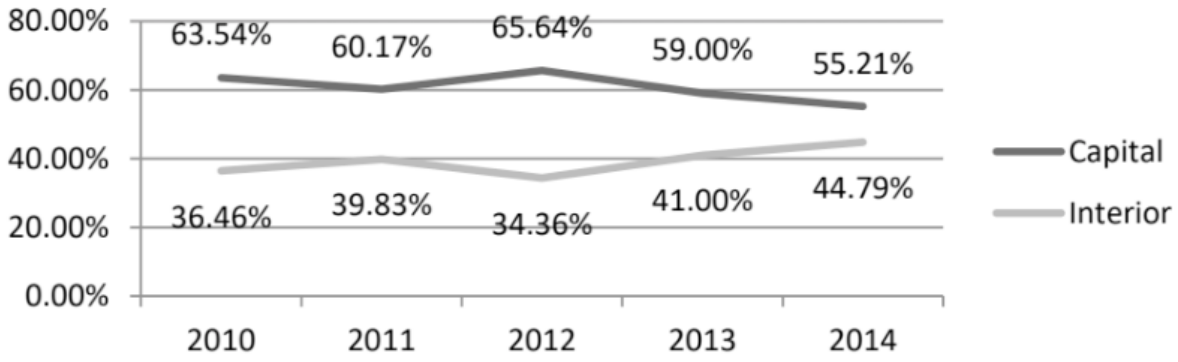

Gráfico 2 - LEIC - Percentual de Projetos Captados - Capital e Interior - 2010 a 2014

Fonte: Banco de Dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura - Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

Conforme pode ser observado no gráfico anterior, o montante de recursos captados para o município de Belo Horizonte varia de 63,5% em 2010 para 55,2% em 2014, o que demonstra uma persistente concentração, embora a tendência aponte uma redução nesse sentido. É importante destacar que, existe um limite mínimo de projetos a serem aprovados para o interior, de 45%. Um desafio neste sentido é observado pela quantidade de projetos apresentados e aprovados para o interior do Estado, consideravelmente menor do que é percebido para a Capital do Estado. De toda forma, é fundamental que tal restrição seja extensiva à captação de recursos, tendo em vista que o modelo atual ainda permite uma ampla concentração em Belo Horizonte. Observa-se que os dados referentes à localização estão vinculados ao local

de domicílio (ou sede da instituição), não necessariamente ao local de utilização dos recursos ou realização de atividades.

Outra grande dificuldade apontada refere-se não só à concentração de recursos na capital, mas também no que tange à distribuição regional. Das 10 regiões de planejamento do Estado de Minas Gerais, somente 06 possuem, com regularidade, projetos captados (Central – exceto capital, Centro Oeste de Minas, Rio Doce, Sul de Minas, Triangulo e Zona da Mata). Ainda assim, com uma distribuição bastante desigual entre elas, sendo a maior captação concentrada na região Central (exceto capital) . Das outras 04 (Alto Paranaíba, Jequitinhonha/Mucuri, Noroeste e Norte de Minas), a região Noroeste não aparece em nenhum momento com projetos captados, sendo que as demais regiões aparecem apenas pontualmente.

Aqui é importante sublinhar que, no ano de 2014, a relação de projetos inscritos, projetos aprovados e projetos incentivados, via LEIC, foi diretamente proporcional. Ou seja, a maior captação em Belo Horizonte deve-se também ao fato de que a demanda por recursos é maior na capital mineira. Assim, para minimizar esse impacto e aumentar a participação do interior, faz-se necessária a adoção de estratégias de regionalização conjugadas a ações que aumentem o número de agentes culturais capacitados na apresentação de projetos nos Editais anuais da LEIC, visando levar ao público destas regiões informações corretas de como eles podem utilizar os mecanismos de fomento e incentivo da SEC.

3.3 Perfil de projetos incentivados

A Lei de Incentivo à Cultura possui, dentre seus objetivos, fomentar a diversidade cultural no Estado de Minas Gerais. Podem ser destacados, ainda, a valorização e a difusão do conjunto das manifestações culturais e a proteção das expressões culturais responsáveis pelo pluralismo da cultura mineira.

O número de projetos incentivados pela Lei de Incentivo de Minas Gerais segue diretamente a demanda de recursos pelos projetos inscritos. Isso pode ser observado nos dados referentes ao ano de 2014 (Gráfico 3). Embora existam algumas áreas culturais que concentram boa parte dos projetos incentivados, tais como música, artes cênicas e áreas culturais integradas (composta pela integração entre as demais áreas), estas são também as áreas com maior demanda dos projetos inscritos.

Observa-se, ainda, no Gráfico 4, que embora exista uma concentração em algumas áreas culturais ao longo dos anos, não é possível estabelecer uma tendência direta. Um dado importante refere-se à área de música, que obteve um aumento considerável no número de projetos captados entre 2009 e 2014 e nos últimos três anos apresentou uma estabilização. Destaca-se também que a área de artes culturais integradas possui uma tendência de crescimento, e que a área de artes cênicas possui uma tendência de queda, assim como a área audiovisual.

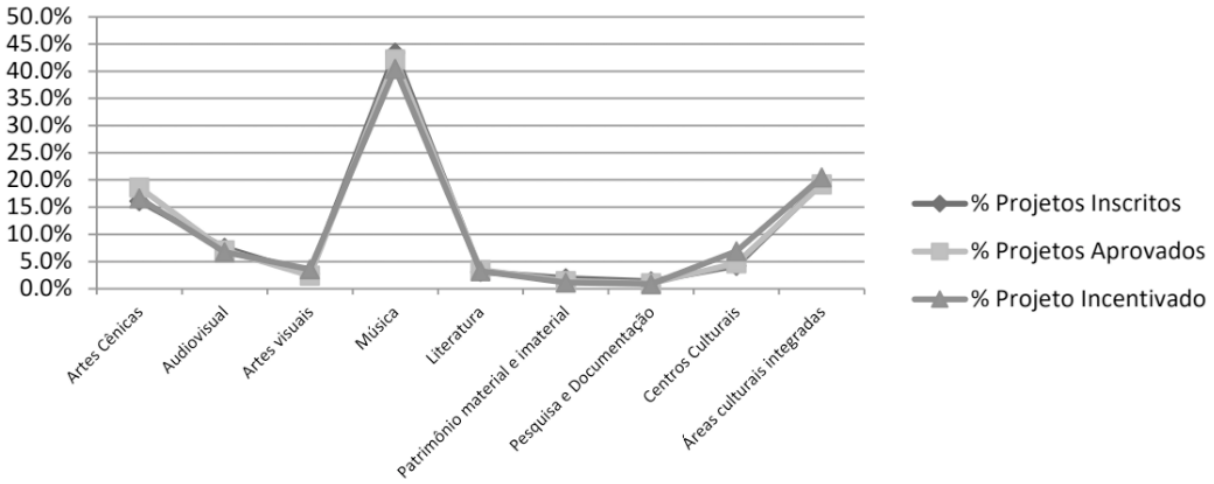

Gráfico 3 – LEIC: Percentual de Projetos Inscritos, Aprovados e Captados – Por Área Cultural - 2014

Fonte: Banco de Dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura - Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

Outro dado de significativa relevância que pode ser observado no perfil dos projetos refere-se ao fato de que mais de 50% dos empreendedores culturais que obtiveram a captação de recursos por meio da Lei Estadual de Incentivo à Cultura se inscreveram nos editais enquanto pessoa física.

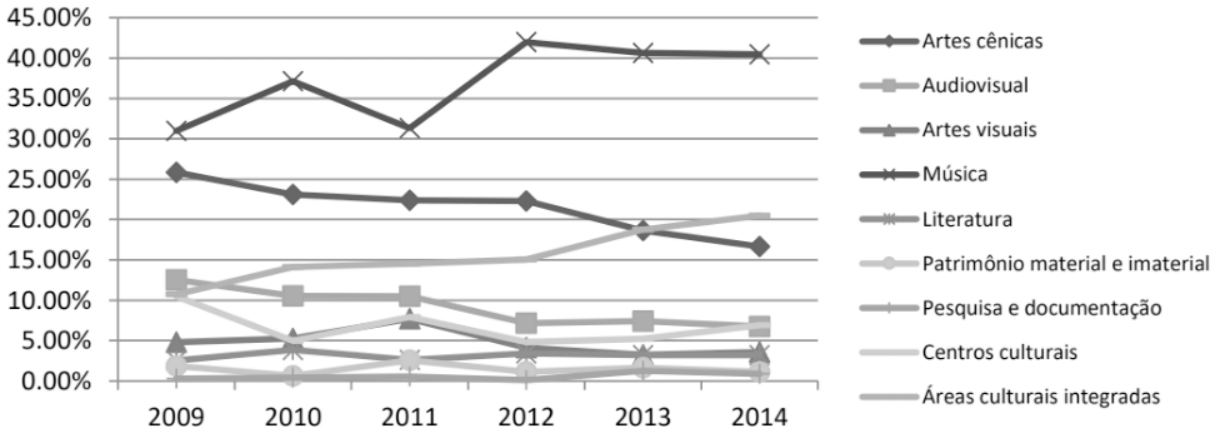

Gráfico 4 – LEIC: Evolução de Projetos Incentivados por Área Cultural – 2009 a 2014

Fonte: Banco de Dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura - Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

3.4 Participação de Incentivadores

A participação das empresas incentivadoras é extremamente relevante para se observar o comportamento da Lei de Incentivo à Cultura. No Estado de Minas Gerais, o imposto sobre o qual é concedido o incentivo fiscal é o ICMS. Por este motivo, observam-se como maiores incentivadores empresas de setores econômicos diversos, concentrando-se principalmente nos ramos de mineração, telecomunicações, alimentação e bebidas, energético, automobilístico e cosméticos.

Os Gráficos 5 e 6 apresentam a concentração do incentivo à cultura. Pode-se perceber que, em média, 75% do montante disponível para o incentivo fica concentrado

entre as 25 maiores empresas incentivadoras (observando-se o CNPJ). Esse montante pode aumentar para 85% caso seja feito o agrupamento pelos grupos econômicos compostos pelas empresas. Só em 2014, o maior incentivador foi responsável pelo montante de 11% do total disponível para o incentivo.

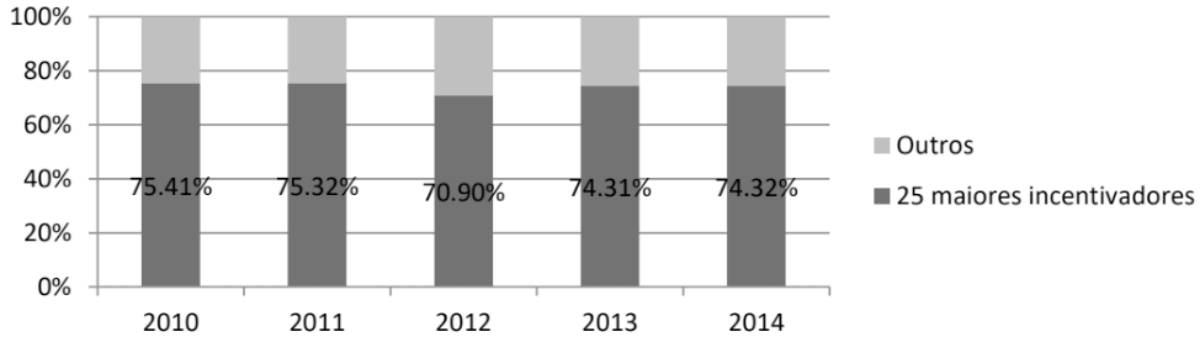

Gráfico 5 - LEIC – Concentração do Incentivo à Cultura entre os 25 Maiores Incentivadores (por CNPJ da empresa) – 2010 a 2014

Fonte: Banco de Dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura - Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

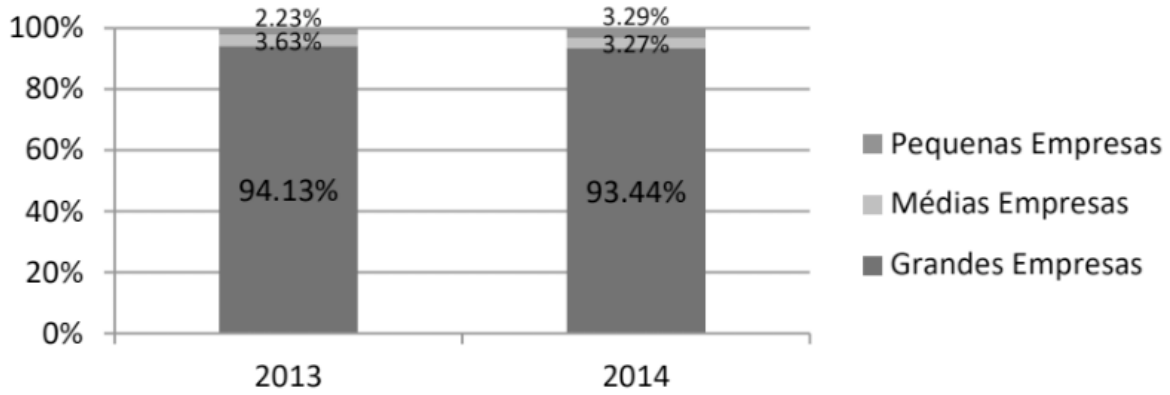

Gráfico 6 - LEIC – Distribuição do Incentivo à Cultura por porte da empresa – 2013 a 2014

Fonte: Banco de Dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura - Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais.

Além disso, a participação das pequenas e médias empresas é significativamente baixa. Com a redução da contrapartida mínima obrigatória, esperava-se ampliar essa participação. Porém, nos anos de 2013 e 2014, tal participação ainda foi inferior a 7% do total do investimento.

4 I AVALIAÇÃO DO FUNDO ESTADUAL DE CULTURA

Complementarmente à execução do incentivo fiscal à cultura, foi criado o Fundo Estadual de Cultura (FEC), um importante instrumento de fomento voltado à promoção e ao estímulo do desenvolvimento cultural das diversas regiões do Estado, com foco prioritário no interior. A partir, principalmente, do repasse direto de recursos para projetos culturais das mais variadas áreas, o FEC oferece incentivo especialmente para proponentes que tradicionalmente encontram alguma dificuldade em captar apoio no

mercado. Criado pela Lei Estadual 15.975 de 12 de janeiro de 2006, e regulamentado pelo Decreto 44.341, de 28 de junho de 2006, este mecanismo está voltado ao apoio financeiro a projetos que visem à criação, à produção, à preservação, à pesquisa, à circulação e à divulgação de bens e manifestações culturais em todo o Estado.

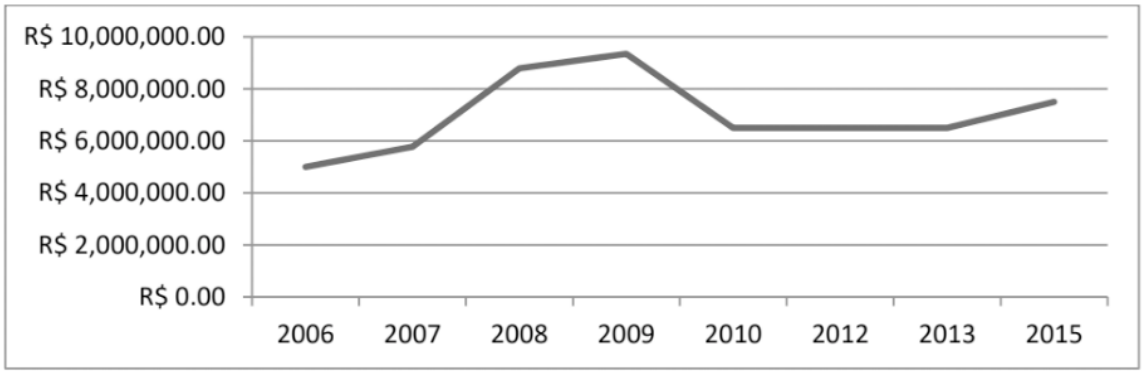

Gráfico 7 - FEC – Valor total de recursos aportados - Modalidade Não Reembolsável - 2010 a 2015

Fonte: Banco de Dados do Fundo Estadual de Cultura - Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

Desde a sua criação, o Fundo Estadual de Cultura já contemplou mais de mil projetos culturais, investindo um montante de 55 milhões de reais durante os seus nove anos de existência. No entanto, como demonstra o gráfico acima (Gráfico 7), o montante de recursos aportados ao fundo está muito aquém daquele proveniente do incentivo fiscal. Daí a necessidade de torna-lo mais robusto, dada a sua capilaridade na comunidade cultural, como veremos adiante.

4.1 Legislação

As principais características do FEC se relacionam as modalidades de aporte de recursos possíveis. De acordo com a Lei 15.975/06, os projetos culturais podem concorrer em duas modalidades, quais sejam: “Liberação de Recursos não Reembolsáveis” e “Financiamento Reembolsável”. A primeira destina-se a entidades cuja pessoa jurídica é de direito público ou de direito privado sem fins lucrativos. Já a segunda, está voltada a entidades de direito privado com e sem fins lucrativos.

É importante frisar que, legalmente, pessoas físicas são vedadas como proponentes de projetos ao fundo, fato bastante criticado pela classe artística, pois impõe grandes restrições ao aporte de recursos a projetos independentes, por exemplo, que sofrem com as dinâmicas de financiamento do mercado cultural.

Na modalidade “Liberação de Recursos Não Reembolsáveis” o recurso é repassado diretamente à entidade proponente do projeto, como forma de apoio, não havendo a necessidade de devolução ao Poder Público. Diferentemente, na modalidade “Financiamento Reembolsável” a entidade receberá os recursos por meio de financiamento via Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), sendo que

o valor recebido deverá ser devolvido aos cofres do banco, de acordo com as regras e juros estabelecidos.

Em ambas as modalidades é exigida uma contrapartida de 20% do valor total do projeto, outro gargalo do FEC, já que parte significativa dos proponentes, particularmente os entes de direito privado sem fins lucrativos, é formada por entidades culturais pequenas, muito dependentes de patrocínio externo para sustentar suas atividades.

Os projetos apresentados ao FEC são analisados pelas Câmaras Setoriais Paritárias (CSPs), segundo critérios técnicos, financeiros e de fomento. As CSPs são constituídas por representantes do Sistema Estadual de Cultura de Minas Gerais e por entidades culturais do Estado. Após aprovados, procedesse à contratualização e pagamento, donde inicia-se a execução por parte das entidades proponentes.

O FEC beneficia projetos artísticos culturais que contemplem o patrimônio material e imaterial, a recuperação e a conservação de acervos artísticos e documentais, a circulação e a distribuição de produções artísticas e culturais das diversas regiões, a infraestrutura de ações culturais, a produção de novas linguagens artísticas e a formação e/ou profissionalização de artistas, gestores e agentes culturais.

4.2 Regionalização

Voltado em grande medida para a potencialização do cenário cultural do interior mineiro, principalmente para o benefício das diversas regiões do estado, em termos gerais o FEC tem cumprido o seu papel de pulverizar, ao longo do território, o financiamento público à cultura, no entanto, não sem dificuldades na equalização desse aporte (Gráfico 8).

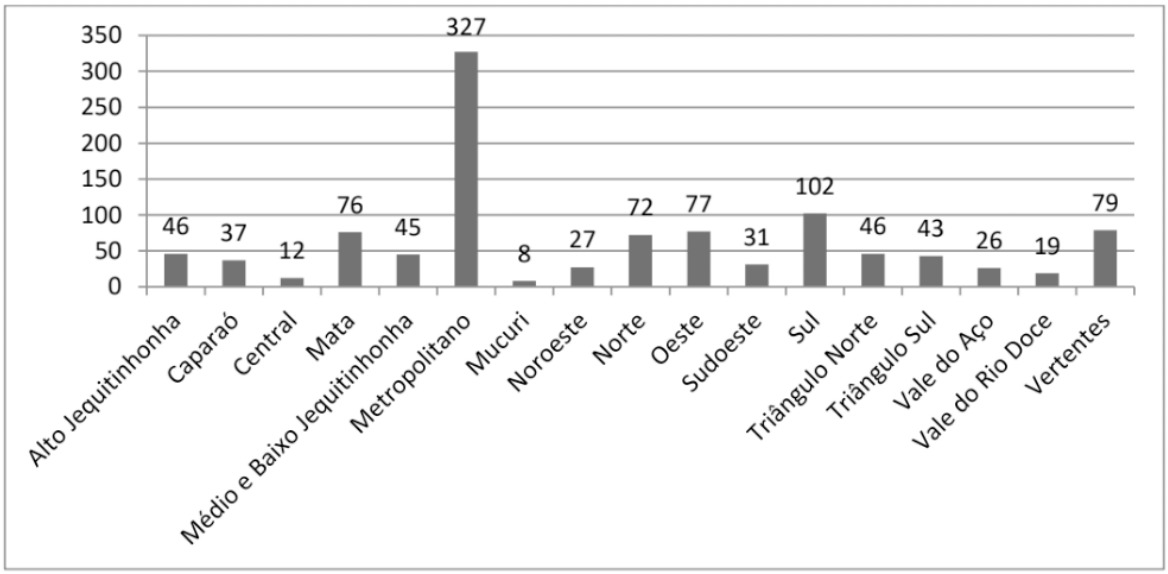

Gráfico 8: FEC – Total de Projetos Aprovados por Território de Desenvolvimento- “Modalidade Liberação de Recursos Não Reembolsáveis” - 2006 a 2015

Fonte: Banco de Dados do Fundo Estadual de Cultura - Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

No que se refere à interiorização, isto é, à diferença entre o aporte de recursos a projetos entre a capital e os municípios do interior, verificamos que, ao longo dos anos, vem sendo mantida uma coerência, onde observamos um aumento do percentual de recursos disponibilizados aos proponentes no interior do estado com a consequente queda do montante repassado aos beneficiários da capital (Gráfico 9).

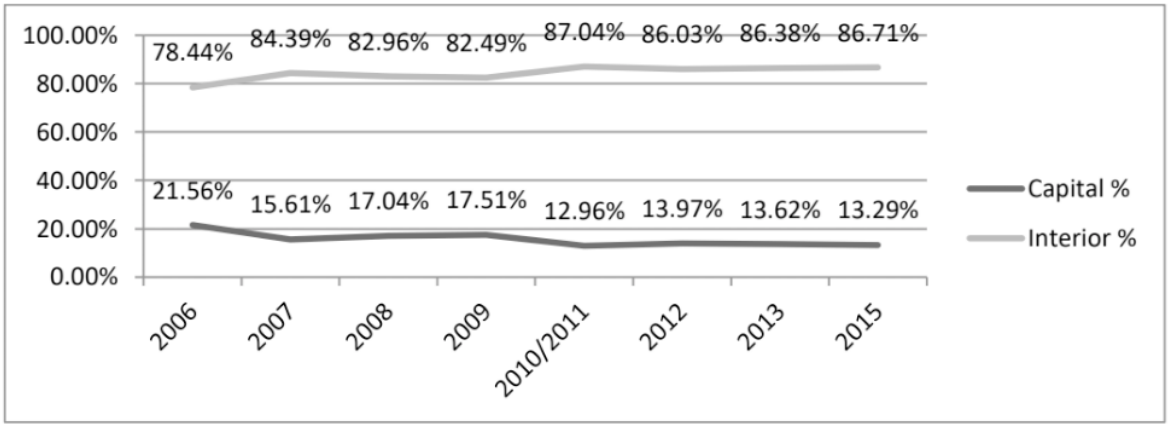

Gráfico 9: FEC - Percentual de recursos disponibiliza a projetos aprovados - Capital x Interior – Modalidade "Liberação de Recursos Não Reembolsáveis" - 2006 a 2015

Fonte: Banco de Dados do Fundo Estadual de Cultura - Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

É importante perceber que as porcentagens referentes à aplicação dos recursos não estão descoladas daquelas referentes à quantidade de projetos aprovados, o que corrobora para a desconcentração do financiamento em Belo Horizonte e aponta para um maior equilíbrio do sistema. Segundo dados do FEC, por exemplo, no período de 2006 à 2015, dos mais mil projetos aprovados, pouco mais de 14% são da capital, cujo montante gira em torno de menos de 16% do valor liberado.

4.3 Perfil dos Proponentes

A grande maioria dos recursos do FEC é destinada a entidades de direito público ou direito privado sem fins lucrativos, sendo estas últimas aquelas que mais receberam apoio financeiro ao longo dos anos (Gráfico 10). Nota-se que, em conformidade ao Decreto 44.341/06, que limita o aporte anual recursos do fundo à entidades de direito público em 50% do valor total disponível na modalidade "Liberação de Recursos Não Reembolsáveis", ao longo dos anos o valor acumulado repassado à categoria não chega à metade dos mais 55 milhões de reais disponibilizados.

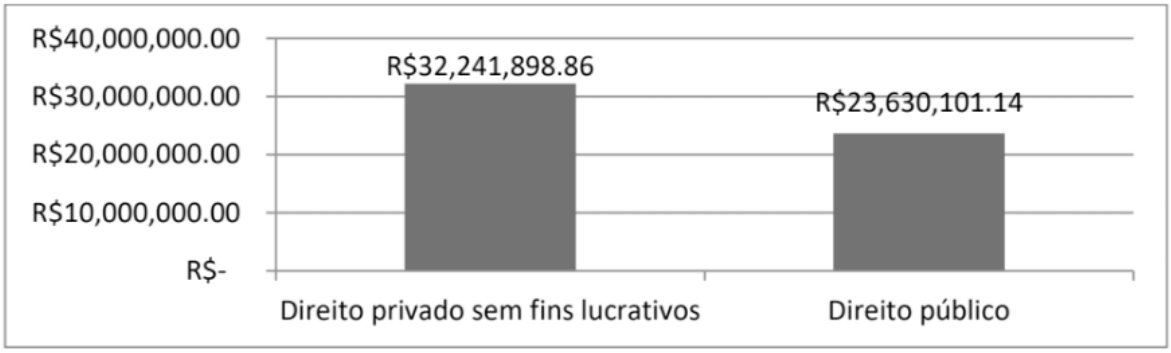

Gráfico 10: FEC – Total de recursos disponibiliza a projetos aprovados segundo a natureza jurídica do proponente – Modalidade "Liberação de Recursos Não Reembolsáveis" - 2006 a 2015

Fonte: Banco de Dados do Fundo Estadual de Cultura - Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

Já na modalidade "Financiamento Reembolsável", desde 2006 foram financiados 13 projetos, em sua maioria de entidades de direito privado com fins lucrativos (85%). Dos quase R$1.200.000,00 dispostos nesta modalidade, instituições com fins lucrativos foram contempladas com 75% deles.

5 I ESTUDO DE CENÁRIOS

Após a apresentação das principais características de ambos os mecanismos de fomento e incentivo à cultura e a avaliação de suas especificidades, voltamo-nos para as problemáticas e dinâmicas contextuais em que se apresentam, particularmente ou quando conjugados. Além do mais, a atual situação vivenciada na economia aponta para uma insuficiência de recursos, principalmente tendo em vista outras variáveis importantes, como a demanda crescente e a existência de inúmeros projetos relevantes dos mais variados grupos artísticos de expressão no Estado. Assim, é fundamental a análise de alguns cenários que possam permitir uma melhoria nesses instrumentos, dado o precoce esgotamento de recursos disponíveis observado nos últimos anos.

Num primeiro momento, observaremos a Lei Estadual de Incentivo à Cultura para, enfim soma-la ao já mencionado Fundo Estadual de Cultura, levando em consideração a perspectiva sistêmica e dinâmica da gestão cultural.

5.1 Aumento do Teto

A primeira situação que precisa ser verificada referente ao limite disponível de recursos para o fomento aos projetos culturais por meio do incentivo fiscal, trata-se do teto estabelecido e previsto em lei para a renúncia fiscal concedida. A situação já mencionada a respeito do prematuro esgotamento destes recursos configura uma realidade concreta e motiva uma reavaliação do cenário previsto.

Num primeiro momento a alternativa que melhor solucionaria a escassez de

recursos passa pela discussão sobre o aumento da renúncia fiscal, por meio da ampliação da porcentagem do ICMS líquido. Hoje a Lei 17.615/2008 estabelece que, em Minas Gerais, o valor limite para a área cultural é de 0,3% da receita líquida do ICMS. Conforme foi dito o valor disponível em 2014 foi de R$ 79,2 milhões. Caso o valor disponível fosse de no mínimo, 0,3%, além de garantir continuidade, o teto poderia ser, a partir de negociações, ampliado para 0,6%, correspondendo a aproximadamente R$ 158,5 milhões, ou seja, o dobro de recursos.

A obrigatoriedade de uma alteração legislativa para o aumento percentual do volume disponível para a renuncia fiscal é previsto na Constituição Federal de 1988 conforme o§ 6º, no art. 150, a qual possui a seguinte redação:

> "§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.".

Num cenário ainda mais complexo, o art. 155, § 2.º, XII, g, estabelece outra norma para "regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados". Este, por sua vez, é regulado pela Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, o qual versa, em seu art. 1º que:

> As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Por conta disso, pode ser necessária uma aprovação de um aumento de um incentivo fiscal junto ao Conselho Nacional de Política Fazendária. Observa-se, contudo, a vigência do Convênio ICMS nº 145 de 21 de dezembro de 2011, o qual trata sobre conceder crédito outorgado do ICMS correspondente ao valor do ICMS destinado pelos seus respectivos contribuintes a projetos culturais credenciados pelas respectivas Secretarias de Estado da Cultura. Esse convênio, em que o Estado de Minas Gerais não consta como autorizado, permite que o incentivo fiscal de que trata o convênio fique limitado a até 2% (dois por cento) da parte estadual da arrecadação anual do ICMS relativa ao exercício imediatamente anterior e ao montante máximo de recursos disponíveis, a ser fixado em cada exercício pelas Secretarias de Estado da Fazenda, para captação aos projetos credenciados pelas respectivas Secretarias de Estado da Cultura em cada exercício. (§ 1º, Clausula Segunda, Convênio ICMS nº 145/2011).

Assim, com a inclusão do Estado de Minas Gerais neste, poderia ser propiciado o aumento mencionado. Ainda há de se observar a Lei de Responsabilidade Fiscal que limita a ação do legislador na concessão de incentivos de natureza tributária nos

termos do art. 14, que assim prescreve:

> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
>
> I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
>
> II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
>
> § 1o A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.
>
> § 2o Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício detrata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.
>
> § 3o O disposto neste artigo não se aplica:
>
> I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1o;
>
> II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança

Assim, o cenário de um possível aumento do valor disponibilizado para a renúncia fiscal para projetos culturais é uma alternativa viável, sendo necessária também a comprovação do proporcionado retorno de recursos à economia mineira.

Não existe, atualmente, nenhum mecanismo de correção para aumentar o teto da renúncia fiscal em MG. No entanto, os projetos culturais geram considerável montante de ICMS e outros tributos, pois são grandes consumidores de serviços como transporte e telefonia, além de contratarem serviços que já geraram ICMS anteriormente – como aluguel de geradores a combustível, entre diversos outros. A execução desses projetos gerou, portanto, tributação para as três esferas do Poder Público, incluindo ICMS para o Governo de Minas. Essa tributação é garantida, pois todo projeto deve prestar contas apresentando notas fiscais depois de sua execução. Considerando que a demanda pelos patrocínios continuarão a acompanhar o teto fiscal, uma expansão nesse sentido traria retorno considerável em tributação.

A proposta de reformulação da LeIC, portanto, recomenda o estabelecimento do piso em 0,3% e o aumento do teto para 0,6%, considerando que o aumento serviria fundamentalmente para compor o Fundo Estadual de Cultura (FEC), como veremos mais adiante, além de liberar recursos orçamentários provindos, atualmente, do tesouro estadual.

5.2 Mudança na Classificação de Empresas por Faixa de Faturamento

As empresas incentivadoras obedecem à classificação por faixa de faturamento bruto anual constante no artigo 28 do Decreto Estadual 44.866/2008. O Decreto, por sua vez, obedece à Lei Complementar Federal 123/2006, que normatiza o faturamento da pequena empresa. Na classificação atual, a categoria "pequena e média" fatura de R$ 3,6 mi até 4 vezes esse valor; a "média-grande" de 4 até 8 vezes esse valor e, finalmente, a "grande" fatura a partir de 8 vezes esse valor.

Todavia, o critério acima aproxima empresas cujas realidades são fortemente distintas: uma empresa cujo faturamento anual médio seja R$ 30 milhões não vive o mesmo universo de outra que apresenta faturamento de R$ 300 milhões por ano. Considerando patrocínios para 2015, 85,45% do investimento provieram de apenas 25 empresas. Todas elas têm faturamentos bem superiores a R$ 30 milhões (em pesquisa livre, nenhuma delas teve faturamento menor que R$ 600 milhões no ano passado).

Pode-se suspeitar, portanto, que os limites de contrapartida e teto de renúncia fiscal incidindo sobre a atual classificação por faixa de faturamento não servem como incentivos adequados à participação daquelas empresas classificadas como "pequena e média" e "média-grande". Tampouco servem a boa parte das empresas classificadas como "grandes", pois empresas com faturamentos entre R$ 30 milhões e R$ 600 milhões pouco participam do mercado de patrocínios em MG.

Considerando a importância de diversificar os patrocinadores, garantindo maior acesso ao recurso e maior diversidade de projetos, é necessário reverter a situação. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDES – propõe uma nova classificação de porte das empresas para todo o Brasil. Essa classificação foi definida nas Circulares nº 11/2010 e nº 34/2011 do BNDES.

Como sugestão de mudança, propõe-se reclassificar os portes das empresas, constantes no artigo 28 do Decreto Estadual 44.866/2008, de acordo com critérios utilizados pelo BNDES em suas circulares nº 11/2010 e nº 34/2011. A tabela abaixo apresenta as novas faixas:

Proposta classificação de empresas por faixa de faturamento – LeiC		
Classificação	Faixa de faturamento atual	Faixa de faturamento proposta
Pequena e média	R$ 3,6 mi a R$ 14,4mi	R$ 3,6 mi a R$ 90 mi
Média-grande	R$ 14,4mi a R$ 28,8mi	R$ 90 mi a R$ 300 mi
Grande	Acima de R$ 28,8mi	Acima de R$ 300 mi

5.3 Teto de Renúncia para Empresas de Acordo com Faixa de Faturamento

A vinculação do incentivo fiscal ao FEC diminuirá, consideravelmente, a discricionariedade das empresas sobre seu investimento de renúncia fiscal em cultura. Para compensar essa diminuição, uma alternativa seria rearranjar o teto de renúncia por porte das patrocinadoras.

Considerando que a reclassificação dos portes já muda o panorama no caso das pequenas e médias e das médias-grandes empresas, somente o teto das grandes deveria ser corrigido. Nesse sentido, a proposta de mudança modificaria o artigo 28 do Decreto Estadual 44.866/2008, incisos I, II e III, da seguinte forma: para pequenas e médias empresas, assim como para as médias-grandes, o teto permaneceria o mesmo, 10% e 7% respectivamente. Já para as grandes empresas, o teto passaria de 3% para 5%.

5.4 Articulação da Atual Lei Estadual de Incentivo à Cultura e do Fundo Estadual de Cultura em um Sistema Estadual de Cultura

Como vimos anteriormente, o Fundo Estadual de Cultura – FEC – é o mecanismo de fomento e incentivo mais reivindicado pelo setor cultural mineiro. São duas as principais razões: (i) o dinheiro é transferido diretamente ao empreendedor cultural, eliminando-se diversos atravessadores; (ii) o critério de seleção é por edital público, potencializando a capacidade de regionalização dos recursos e a priorização de pequenos projetos de menor interesse mercadológico (portanto, possibilitando maior autonomia ao criador do projeto cultural). No entanto, o FEC hoje não dispõe de recursos próprios consideráveis, apresentando fragilidade orçamentária de ano para ano.

Nesse sentido, a proposta fundamental de alteração da atual política estadual de fomento à cultura baseia-se na destinação de 35% do valor de renúncia fiscal das empresas ao Fundo Estadual de Cultura, sendo os outros 65% repassados diretamente aos projetos, da forma como atualmente acontece. A essa porcentagem poderão somar-se os valores de contrapartida da LeiC, para caminharmos ao atendimento das disposições do Plano Estadual de Cultura, que reivindica que o aporte no FEC seja superior em 25% em relação à LeiC.

Com essa mudança, o Fundo se fortaleceria contundentemente e as demandas de regionalização e setorização dos gastos em cultura poderiam ser contempladas como nunca foram antes. Dessa forma, o FEC se consolidaria sendo anualmente abastecido via renúncia fiscal, o que representaria um verdadeiro marco na história da política cultural em Minas Gerais. O FEC, portanto, se tornaria finalmente apto a abranger os diversos projetos de cultura apoiados no âmbito da administração direta do governo do Estado de Minas Gerais, o que liberaria os recursos provenientes do tesouro para o orçamento dos outros setores da Secretaria de Estado de Cultura.

Para tanto, o Fundo Estadual de Cultura deverá contar com uma conta própria, para garantir que o recurso estará à disposição do setor cultural. Isso é especialmente importante porque uma das maiores demandas das organizações de classe culturais é justamente a correção da demora e das incertezas nos pagamentos de todas as políticas públicas de cultura. Os programas setoriais da SEC frequentemente pagam mal e atrasado, como é o caso do *Música Minas*, *Cena Minas* e *Filme em Minas*. O

impacto disso para a imagem do Governo de Minas é muito negativo diante do público, realizadores culturais e formadores de opinião.

5.5 Contrapartida dos Projetos

Outro cenário que precisa ser estudado refere-se à contrapartida obrigatória de responsabilidade da empresa incentivadora, repassada ao projeto cultural. A contrapartida obrigatória refere-se ao percentual aportado ao projeto proveniente de recursos diretos do incentivador, sobre os quais não serão incididas as deduções fiscais.

Esse tema foi pauta de discussões, que envolveram a sociedade civil, representada por artistas e empresários, os quais, considerando o cenário econômico e a dificuldade em obter incentivo para os projetos culturais, sugeriram a redução do percentual da contrapartida obrigatória. Assim, em 2013, por meio de uma alteração na Lei em vigência, a contrapartida foi reduzida de 20% para uma faixa que varia de 1% a 5%, de acordo com o porte da empresa incentivadora.

Conforme já mencionado, a alteração na legislação provocou um aumento significativo no incentivo a projetos culturais, já observados no ano de 2013, e intensificados em 2014, quando o limite disponível para projetos culturais foi alcançado ainda no primeiro semestre. Além disso, de acordo com os dados de captação, existe uma concentração muito grande em um grupo de empresas incentivadoras, sendo que, anualmente, as 25 maiores incentivadoras concentram 75% do limite disponível para a cultura. Tal fato dificulta a participação de pequenas e médias empresas, e consequentemente uma maior difusão e distribuição dos recursos disponíveis para as mais diversas regiões do Estado.

Neste cenário, então, observam-se algumas alternativas que podem ser estudadas para solucionar a questão. Uma medida pertinente para estimular o desenvolvimento cultural do Estado com foco prioritário no interior, e colocada anteriormente; é o repasse dos valores referentes à contrapartida dos projetos incentivados para o Fundo Estadual de Cultura, ampliando, assim, a verba anual do Fundo. Cabe mencionar que medidas como essa não trariam grandes prejuízos aos empreendedores e nem à execução dos projetos, visto que os incentivos para a realização dos patrocínios não seriam fundamentalmente alterados.

Frisa-se que tal alteração pressupõe, também, a alteração das formas de repasse da contrapartida aos projetos culturais incentivados por meio da Lei de Incentivo à Cultura, já que será necessário fixar como única forma de contrapartida o repasse monetário de valores.

Outro ponto a ser discutido refere-se à elevação do percentual de contrapartida. Conforme foi observado durante as discussões que provocaram esta redução, as pequenas e médias empresas não teriam condições de aportar recursos próprios aos projetos culturais. Assim, seria interessante manter, ao menos a princípio, tais

percentuais reduzidos, a fim de constatar o comportamento dessas empresas, principalmente devido ao fato de elas ainda apresentarem participação pouco expressiva.

Neste ponto, então, observa-se que a revisão da contrapartida deve ser discutida no âmbito das grandes empresas, primeiramente levando-se em consideração a grande concentração existente e, segundo, observando-se que estas são empresas que, em tese, possuem maiores condições para aportar recursos próprios.

Finalmente, para projetos nos quais não haja inserção de marca – e, portanto, projetos que não têm cunho mercadológico – haveriam percentuais de contrapartida diferenciados, servindo de incentivo para as patrocinadoras optarem por tais projetos.

Proposta contrapartida de empresas por faixa de faturamento - LeiC			
Classificação	Contrapartida atual	Contrapartida proposta	Contrapartida sem inserção de marca
Pequena e média	1%	5%	1%
Média-grande	3%	15%	3%
Grande	5%	25%	5%

5.6 Prazo para Captação

Para chegarmos ao fim, uma última observação se faz necessária em relação à alteração do prazo de captação do projeto cultural, demonstrando uma alternativa para os problemas que a Lei de Incentivo à Cultura vem apresentando nos últimos anos. Atualmente, existe previsão legal que garante aos empreendedores que tiveram projetos aprovados a possibilidade de realizar a captação durante todo o ano, assegurando que serão garantidos os valores no ano seguinte, caso, no momento da entrega da Declaração de Incentivo à Fazenda, o montante de recursos disponibilizados no exercício já tenha se esgotado, conforme o disposto no art. 4º § 1º da Lei 17.615/2008. Vejamos:

> Art. 4º A soma dos recursos do ICMS disponibilizados pelo Estado para efeito do art. 3º não poderá exceder, relativamente ao montante da receita líquida anual do imposto, o percentual de 0,30% (zero vírgula trinta por cento).
>
> Parágrafo único. Atingido o limite previsto no caput, o projeto cultural aprovado deverá aguardar o exercício fiscal seguinte para receber o incentivo.

Assim, para que se modifique esta situação é necessário estabelecer um limite temporal para que seja feita a captação. Caso a captação não seja realizada no período definido, não haverá a possibilidade de extensão de prazo de captação, devendo o empreendedor, caso queira, apresentar novamente o projeto no próximo Edital.

6 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância dos planos de cultura, sejam nacional, estaduais ou municipais, está na criação de uma perspectiva de longo prazo que ultrapassa o tempo das gestões governamentais, substituindo políticas de governo por políticas de estado. No setor da cultura, continuidade e estabilidade são questões primordiais, pois a quebra cíclica nas políticas públicas provocam atrasos significativos no desenvolvimento e consolidação da área. Assim, o plano é uma plataforma de sustentação da política cultural, orientando amplamente o governo e oferecendo à sociedade um instrumento concreto de formulação de demandas e cobrança dos resultados.

Em Minas Gerais, a elaboração do Plano Estadual de Cultura, nos moldes do plano nacional, levou em consideração 3 princípios norteadores: a participação social em sua elaboração; a desconcentração em segmento culturais, possibilitando a construção de planos setoriais mais aprofundados; e a reavaliação bianual, pelo Conselho Estadual de Política Cultural – CONSEC, de suas ações e metas, coincidindo com a Conferência Estadual de Cultura. O plano foi estruturado em torno de 4 (quatro) eixos gerais: cultura e desenvolvimento com participação; política para as artes; patrimônio cultural; e sistemas de financiamento, os quais se desdobraram em 21 (vinte e uma) estratégias e 167 (cento sessenta e sete) ações, buscando refletir os desejos e demandas do setor cultural de Minas Gerais como um todo.

Para a área de incentivo e fomento, o plano prevê, pois, a formação de um sistema de financiamento, cuja ação primordial refere-se à revisão da legislação atual dos mecanismos existentes a fim de promover fortalecimento do fundo estadual de cultura e, consequentemente, melhor a distribuição, tanto do ponto de vista regional como também social e setorial, dos recursos disponíveis para a cultura. Na prática, portanto, o presente estudo avaliou as propostas de alterações necessárias para concretizar um mecanismo de fomento capaz de reduzir as desigualdades causadas, por exemplo, pelo incentivo via renuncia fiscal, que concentra recursos na capital e em setores mais organizados com maior acesso às empresas patrocinadoras. A revisão da legislação trata, enfim, de perseguir uma distribuição mais igualitária entre os dois mecanismos de fomento - o incentivo fiscal, que depende da mediação de patrocinadores e o Fundo Estadual de Cultura, cujos recursos vão diretamente para os projetos culturais selecionados por meio de editais públicos. Dessa forma, mesmo que os recursos incentivados via renúncia fiscal se esgotem antes do fim do exercício, com um fundo cultural mais robusto, os recursos públicos continuarão a ser executados.

REFERÊNCIAS

COELHO, Teixeira. **Institucionalidade da Cultura e as implicações nos campos da cultura e da arte**: o caso alemão do pós-guerra e o caso brasileiro pós-ditadura 1964-1985: um paralelo. Novembro, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Históricos Culturais. **Experiências de financiamento à cultura em municípios de Minas Gerais**: gastos públicos, aparato institucional e mecanismos de incentivo. Belo Horizonte, 2007.

_____. **Estudos sobre a Geração de Trabalho e Renda a partir da utilização dos mecanismos de incentivo à cultura de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2009.

_____. **Limites e Potencialidades da Renúncia Fiscal como Instrumento de Incentivo à Cultura**, 2002. Disponível em: <www.fjp.gov.br/.../124-incentivo-fiscal-a-cultura-limites-e-potencialidad> Acesso em 01 jul. 2013.

_____. **Prestando contas aos mineiros**: avaliação da Lei Estadual de Incentivo à Cultura. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Lei nº 17.615, de 04 de julho de 2008. Dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal com o objetivo de estimular a realização de projetos culturais no Estado. **Diário Oficial [do] Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, 05 jul. 2008. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=17615&ano=2008&tipo=LEI&aba=js_textoAtualizado>. Acesso em: 01 abr. 2016.

MINAS GERAIS. Lei nº 15.975, de 12 de janeiro de 2006. Cria o Fundo Estadual de Cultura - FEC - e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, 13 jan. 2006. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15975&comp=&ano=2006>. Acesso em: 01 abr. 2016.

MINAS GERAIS. Decreto nº 17.615, de 26 de junho de 2006. Regulamenta o Fundo Estadual de Cultura - FEC, nos termos da Lei nº 15.975, de 12 de janeiro de 2006. **Diário Oficial [do] Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, 29 jun. 2006. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44341&comp=&ano=2006>. Acesso em: 01 abr. 2016.

MINAS GERAIS. Projeto de Lei nº 2.805/2015. Institui o Plano Estadual de Cultura de Minas Gerais. **Diário do Legislativo**, Belo Horizonte, MG, 29 ago. 2015. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2015&n=2805&t=PL>. Acesso em: 01 abr. 2016.

PONTE, Elizabeth. **Por uma cultura pública**: organizações sociais, Oscips e a gestão pública não estatal na área da cultura / organização da coleção Lia Calabre. – São Paulo : Itaú Cultural : Iluminuras, 2012.

ROCHA, Soares Elisabeth. **A trajetória das políticas públicas de cultura no Brasil**. Disponível em: http://www.uff.br/niepmarxmarxismo/MM2013/Trabalhos/Amc213.pdf, Acesso em: 12 dez. 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA. **Fundo Estadual de Cultura**. Disponível em: http://www.cultura.mg.gov.br. Acesso em 28/03/2014.

_____. **Lei Estadual de Incentivo à Cultura**. Disponível em: http://www.cultura.mg.gov.br. Acesso em 28 mar. 2014.

CAPÍTULO 21

"PARA O CENTRO TER VIDA ELE PRECISA TER GENTE": RESISTÊNCIA E PERMANÊNCIA NA POLÍTICA DE REVITALIZAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR A PARTIR DA COMPREENSÃO DOS MORADORES DA REGIÃO DA 7ª ETAPA

Carina de Santana Alves
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe
São Cristóvão – Sergipe

Josimara Aparecida Delgado
Instituto de Psicologia – Curso de Serviço Social – Universidade Federal da Bahia
Salvador – Bahia

RESUMO: O presente trabalho objetiva apresentar as reflexões do estudo realizado acerca da política de revitalização do Centro Histórico de Salvador e sua relação com a efetivação do direito humano à moradia. A pesquisa foi orientada pelo método dialético de compreensão da realidade, de caráter qualitativo. As técnicas utilizadas foram: aplicação de questionário e entrevista semiestruturada com moradores da região da 7ª etapa do Centro Histórico de Salvador pertencentes à AMACH. As reflexões feitas a partir dos dados coletados permitiu compreender as contradições da relação Estado/Sociedade, bem como aspectos que caracterizam a luta pela moradia num grande centro urbano como Salvador.
PALAVRAS-CHAVE: moradia; urbano; Salvador.

ABSTRACT: The present study aims to present the reflections of the study held about the revitalization policy of Salvador's historical center and its relation with the effectuation of the human right to housing. The research was guided by the dialectical method of understanding reality, of qualitative character. The techniques used were: applying questionnaire and semi-structured interview with residents of the region of 7th section of Salvador's historical center belonging to AMACH. The reflections made from the data collected allowed to understand the contradictions of State/society relationship, as well as aspects that characterize the struggle for housing in a large urban centre as Salvador.
KEYWORDS: housing; urbano; Salvador.

1 I INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar as reflexões do estudo realizado acerca da política de revitalização do Centro Histórico de Salvador e a sua relação com a efetivação do direito humano à moradia da população da região, a partir da perspectiva da própria população-alvo, em especial os denominados moradores da 7ª etapa. Ao proceder a esse "recorte" da realidade social, pretendeu-se investigar como foi implementada a referida política, fazendo uma articulação com a Política Habitacional Brasileira e a estrutura

social vigente, buscando identificar de que forma, em quais dimensões essa política violou o direito à moradia daqueles moradores locais e de que forma esses mesmos moradores, especialmente os residentes da região conhecida como 7ª etapa, resistiram à continuidade dessa política nos moldes em que estava sendo implementada pelo Governo do Estado da Bahia.

Como referencial teórico para a análise pretendida apresentamos a discussão sobre a relação entre a sociedade do capital e as configurações que ela reverbera no espaço geográfico e como se constitui no cenário contemporâneo a chamada questão urbana. Além disso, faz-se necessária uma análise de como algumas características da formação da sociedade brasileira contribuem na constituição da questão urbana brasileira e nas lutas sociais pelo direito à cidade.

2 | "O MODO DE PRODUÇÃO DA SOCIEDADE É O MODO DE PRODUÇÃO DO SEU ESPAÇO": O ESPAÇO URBANO NA SOCIEDADE DO CAPITAL

O pressuposto dessa discussão é a compreensão do capital enquanto relação intrínseca a toda a teia de relações sociais presentes na sociedade, estando, pois, presente também no espaço urbano, determinando uma configuração e ocupação específicas e reproduzindo as desigualdades inerentes à sua lógica.

Assim, conforme Guimarães,

> O espaço como produto da atividade humana e da relação homem-natureza faz parte do processo de reprodução geral da sociedade e, tendo sua produção assentada nas necessidades impostas pelo desenvolvimento da acumulação capitalista, e também mercadorizado, tal como a cidade e a própria moradia que passam a serem concebidos como mercadorias necessárias à viabilização da produção, circulação, distribuição e troca, condição para a realização do ciclo de acumulação de capital (2013, p. 181).

O ponto de partida para a produção capitalista foi o processo de acumulação primitiva, através do qual foram acumuladas nas mãos dos burgueses as condições necessárias (meios de produção, matérias-primas e trabalho assalariado) para a produção capitalista e, por conseguinte a acumulação de mais-valia, essência da sociedade do capital.

De acordo com Marx (1989, p. 15) a ordem econômica capitalista "saiu das entranhas da ordem econômica feudal. A dissolução de uma produziu os elementos constitutivos da outra". Segundo Marx (1989), para que o "sistema capitalista viesse ao mundo" seriam necessárias duas condições fundamentais: "a separação radical entre produtor e os meios de produção" – que se deu através da expropriação, despojando o produtor de todos os seus meios de produção – e a extinção da condição de servidão para que o trabalhador fosse livre para vender a única coisa que lhe restou – a sua força de trabalho.

Assim, é possível perceber o papel decisivo que a apropriação do solo teve – enquanto constituinte do capital constante (meios de produção) necessário ao início do processo de produção de mais-valia – para a nova sociedade fundada sob a égide do capital, onde a terra se torna um artigo de comércio.

Outro marco importante na consolidação da sociedade capitalista e do modo de produção capitalista, consagrando a forma especificamente capitalista de produzir, foi a industrialização. Segundo Lefebvre (1991), a industrialização é motor das transformações que caracteriza a sociedade moderna e é o processo indutor da constituição da problemática urbana. O processo de industrialização nasce com o capitalismo concorrencial e a burguesia industrial nascente, no entanto, a constituição da cidade é anterior a esse processo, como Lefebvre chama a atenção, antes da industrialização houve a cidade oriental, a cidade arcaica e a cidade medieval. Deste modo, cabe um questionamento, qual seria então a configuração específica dada pela industrialização e pela sociedade do capital às cidades?

Lefebvre nos traz uma tese para responder tal questionamento:

> [...] a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso (1991, p. 6).

Nesse sentido, o capital e o processo de industrialização se apropriam do espaço da cidade, do sistema urbano preexistente, enquanto espaço de concentração de capitais e ampliação da acumulação, pois nas cidades estavam concentrados os elementos essenciais necessários à produção: “mercados, fontes de capitais disponíveis, residências dos dirigentes econômicos e políticos e reservas de mão-de-obra”. O capitalismo se apropria do solo urbano como forma de potencializar a sua acumulação prevalecendo o valor de troca sobre o valor de uso das cidades.

Segundo Limonad (1999, p.72), o significado de urbanização para Lefebvre “seria a condensação de processos sociais e espaciais que haviam permitido ao capitalismo se manter e reproduzir suas relações essenciais de produção” e para a sobrevivência desse modo de produção seria necessária a produção constante de um espaço social de reprodução de sua lógica. Outro autor marxista fundamental nessa discussão é David Harvey que nos dá pistas importantes para a compreensão do urbano na contemporaneidade, na medida em que estuda a relação entre a sociedade do capital e o espaço geográfico a partir da lógica da produção e circulação de mercadorias.

A partir de Harvey (2006), entende-se que o capital, por sua natureza de acumulação constante, impulsiona a organização espacial e a expansão geográfica como processos necessários à acumulação e à expansão desta, na medida em que reduzem os custos com a circulação de mercadorias no espaço. A partir dessa necessidade do capital de minimizar o tempo de circulação das mercadorias e assim

ampliar o excedente, a mais-valia, é que surgem os grandes centros urbanos, a produção do espaço geográfico de acordo com as necessidades de acumulação do capital.

No cenário contemporâneo o capital vem sofrendo transformações decorrentes da crise do modelo fordista de produção a partir de 1970 e a emergência do novo padrão de produção chamado flexível marcado pela precarização e flexibilização dos processos de trabalho, pela desregulamentação dos direitos trabalhistas e ênfase na lógica da financeirização da economia, segundo Marx, o chamado capital fetiche que mascara o real fator de acumulação do capitalismo que é a mais-valia extraída a partir do trabalho não pago. A reestruturação do capitalismo e a economia financeirizada e especulativa, novas formas de organização da produção capitalista, vão imprimir no espaço urbano características particulares, acirrando cada vez mais as desigualdades refletidas na apropriação do solo.

Segundo Harvey, o momento atual de crise do capital representa mais do que uma crise financeira, mas uma crise urbana que tem origem nas especulações imobiliárias. O investimento em imóveis e terras tem sido uma forma lucrativa para aplicar o capital excedente acumulado no processo de produção através da extração da mais-valia, o que tem levado ao encarecimento dos imóveis urbanos e impulsionando a segregação socioespacial, empurrando a grande massa da população para as periferias e faixas do solo menos valorizadas e que não interessam aos investimentos do capital.

Nesse sentido, a terra – a expropriação dela – teve papel essencial para a constituição dos grandes engenhos de açúcar e mais tarde as fazendas de café. A grande disponibilidade de terras, no caso do Brasil, já representava fator favorável para o tipo de produção mencionado, no entanto, para atender plenamente aos interesses do capitalismo comercial da metrópole portuguesa, era necessário concentrar as terras nas mãos do seu grande capital, o que implica processos de expropriação já mencionados como processos essenciais à acumulação primitiva do capital. Nessa direção, Santos (2012) chama atenção para o fato de que a especulação fundiária decorre desse processo – a terra adquire valor comercial na medida em que representa para o capital a extração de mais-valia.

Ferreira (2005) afirma que este é o cerne da expressão urbana desigual das cidades brasileiras, e tem origem na constituição da propriedade fundiária no Brasil Colonial. No período colonial até meados do século XIX, segundo o autor, a terra era concedida pela Coroa Portuguesa através das sesmarias ou eram ocupadas indiscriminadamente. Com a Lei de Terras, em 1850, a terra foi transformada em mercadoria e ficava nas mãos de quem detinha o título de propriedade e de quem as podiam comprar da própria Coroa.

Segundo Silva (1989), ao longo da história de urbanização/industrialização do Brasil, a política habitacional, implementada pelo Estado, caracteriza-se pela exclusão, repressão e controle das classes populares através da violação do direito à moradia. A questão habitacional brasileira, nesse sentido, está inserida, em nível estrutural, no

contexto de desenvolvimento do capitalismo, constituindo-se em um "problema social" para a classe trabalhadora no contexto de expansão do capital no país e da população urbana com o desenvolvimento da industrialização e o êxodo rural, o que obriga os segmentos mais populares a alternativas precárias de moradia, a exemplo dos cortiços e das autoconstruções precárias em favelas, sem acesso aos serviços básicos como água, luz, transporte, saúde, etc.

A segregação sócio-espacial é outra característica importante da política ou da falta de política habitacional do Estado voltada à classe popular. De acordo com Silva (1989, p. 34) "[...] a localização geográfica das classes populares fora da cidade decorrente [...] do fato de a 'escolha' do local de moradia ser condicionada por uma restrição, sobretudo financeira, que provoca a segregação dessas classes como decorrência intrínseca do capitalismo, reforçada pela ação do Estado [...]".

Prosseguimos com a análise de um novo processo histórico que se inicia a partir da efervescência dos movimentos sociais populares da década de 70 e 80, que posteriormente mudou, em alguma medida, a correlação de forças entre Estado e sociedade civil provocou, pelo menos no plano formal, algumas mudanças de paradigmas em relação à intervenção estatal no setor habitacional e urbano.

Nesse sentido, destacamos o movimento pela Reforma Urbana e a luta pelo direito à cidade e à moradia. De acordo com Rolnik (2011) o movimento pela Reforma Urbana emerge no final da década de 70 em contraposição ao modelo de urbanização desigual e excludente desenvolvido no Brasil. O movimento reivindicava "[...] a melhoria de serviços públicos, a inclusão das favelas e periferias como objeto de investimento, [...] compensações e proteções, frente ao vazio de políticas a nível nacional", visando assegurar a todos o direito à cidade como riqueza socialmente produzida. Segundo a autora, um dos eixos da agenda do movimento pela Reforma Urbana é a "democratização do processo decisório sobre as políticas urbanas" que permaneceu em intenso debate de 1988 a 2001, quando foi aprovado o Estatuto da Cidade, no entanto o debate levantado pelo referido movimento ainda permanece em voga, visto que os princípios e diretrizes estabelecidos pelo novo paradigma legal não tem tido, no plano da efetividade, a devida correspondência.

Em suma, é notória a realidade urbana atual marcada pela reprodução da segregação socioespacial, a crescente especulação imobiliária e a política urbana e habitacional desigual, excludente e cruel levada à cabo pelo Estado subordinado aos interesses do grande capital.

3 I O CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR: ESVAZIAMENTO, RESISTÊNCIAS E PERMANÊNCIAS

Salvador, terceira maior capital brasileira em população, segundo o IBGE, ficando

atrás de São Paulo em primeiro e Rio de Janeiro em segundo, tem uma população estimada, segundo o IBGE, de 2.883.682 habitantes no ano de 2013. De acordo com os dados do IBGE/PNAD, no ano de 2012, a cidade possuía um déficit habitacional absoluto de 101.101 unidades, tendo maior representatividade na faixa da população com renda de até 3 salários mínimos. Segundo Carvalho e Pereira (2013), a partir da década de 1940, Salvador vivencia um crescimento que amplia a demanda por moradia. Com a estrutura fundiária historicamente marcada pela grande propriedade, a população mais pobre foi penalizada nas áreas de habitação popular, ou invasões, como foram chamadas.

A partir da segunda metade do século XX, os centros históricos vivenciaram um processo de abandono decorrente da crise do modelo de acumulação fordista, onde novos centros foram criados e os centros tradicionais foram esvaziados como foi o caso do Centro Histórico de Salvador. (MOURAD, 2011). Segundo Sant'Anna (200-?), o processo de esvaziamento e desvalorização do Pelourinho, iniciado nos anos 60 tratava-se de um projeto levado a cabo pelo governo estadual e pelo grande capital imobiliário, abrindo espaço para uma intervenção de grande porte, agressiva e excludente. A partir da década de 1990 esses espaços tornaram-se alvo de políticas de requalificação pautadas na "higiene social", "reinvestimento econômico" e ressignificação do espaço. Segundo Mourad e Baltrusis (2011, p. 3) o "processo de requalificação para a área foi pensado e executado de acordo com um tipo de urbanismo excludente, que privilegia as intervenções voltadas ao turismo, que acabam comprometendo a manutenção dos moradores tradicionais, em sua maioria pobre, no local".

O Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador teve início em 1991, com Antônio Carlos Magalhães a frente do governo do estado. "O Programa tinha por objetivo, segundo o discurso oficial, a revitalização e reestruturação urbana, criando um centro de atração turística e de atividades de lazer e diversão" (BRAGA; SANTOS, 2009, p. 24). Para implementar as intervenções propostas que previam obras de restauro, recuperação estrutural, reconstrução e conservação dos edifícios, saneamento básico, etc., a região foi dividida em quarteirões que foram denominados de etapas.

A 7ª etapa da revitalização, que teve início no ano de 2000 faz parte do Programa de Reabilitação do Patrimônio Cultural e Urbano, do Instituto Patrimônio Artístico e Cultural (IPHAN) e do Programa Monumenta, que segundo o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC), é um programa de recuperação sustentável do patrimônio cultural do Ministério da Cultura – MinC com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento. O projeto de recuperação da 7ª etapa tem como órgão executor a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER).

Com a ameaça de expulsões os moradores locais começaram a se organizar e em julho de 2002 fundaram a Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico – a AMACH. O grupo organizado passou a se mobilizar em defesa do direito

de permanência no local, buscando apoio junto a autoridades, realizando ações de mobilização e denúncia da situação de eminência de expulsão e desqualificação dos moradores.

Em 2005, fruto do processo de luta por moradia e permanência da AMACH, foi assinado um termo de Ajuste e Conduta, no qual o governo do estado da Bahia e a CONDER são definidos como compromissários, que garante à AMACH e aos moradores da região da sétima etapa: a permanência das famílias nos imóveis recuperados para uso habitacional na sétima etapa, adquirindo-os através de financiamento do Programa de Subsidio Habitacional – PSH; a participação da comunidade na definição dos equipamentos coletivos; a instalação de uma sede provisória da AMACH até a viabilização de uma sede definitiva; promoção de cursos de capacitação e atividades de geração de renda para os moradores locais pela Secretaria de Combate à Pobreza do Estado da Bahia – SECOMP; estabelecimento de multa para o descumprimento ou violação das cláusulas estabelecidas no compromisso de ajustamento de conduta, entre outros.

Atualmente, a sétima etapa de revitalização continua em execução. Das 103 unidades habitacionais garantidas pelo processo de luta, foram entregues apenas 11 unidades – as primeiras – em 3 de outubro de 2007. Segundo Bittencourt (2011), até 2010 tinha sido entregues 18 unidades. Sobre os equipamentos comunitários também previstos – uma cozinha comunitária, uma creche pré-escola e a sede definitiva da associação – apenas a cozinha comunitária está em processo de construção.

4 | "PELO DIREITO DE CONTINUAR MORANDO NO LUGAR ONDE A GENTE SEMPRE VIVEU, ONDE TINHA UMA HISTÓRIA": ANÁLISE DOS DADOS

O interesse por desenvolver esse trabalho surgiu a partir da participação em atividade de extensão promovida pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, o Workshop de Projetos Urbanos para Salvador. Nesse espaço, foi possível o contato direto com os moradores e suas questões, sobretudo acerca dos impactos da Revitalização em suas vidas. A escolha pelos moradores da região da 7ª etapa de revitalização do Centro Histórico deu-se pela reconhecida importância da associação de moradores da referida região, a Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico - AMACH, na luta pelo direito à moradia e permanência na região e pelas particularidades que envolvem a referida etapa de revitalização, as quais são analisadas neste estudo. O contato com os moradores, portanto, foi feito através da associação, considerando a facilidade de acesso que a instituição possui em relação aos moradores e o vínculo de confiança já estabelecido entre eles, o que facilitou a realização da pesquisa.

O trabalho de campo foi desenvolvido em dois momentos. No primeiro, o objetivo

foi traçar uma caracterização mais geral dos moradores por meio da aplicação de um questionário. A amostra para a coleta de dados foi definida, nesse momento, levando em conta a conveniência de acessibilidade aos moradores o que se tornou fundamental mediante o escasso tempo para a realização da pesquisa. Assim, nessa primeira etapa, adotamos como estratégia para acessar os moradores, a intermediação da presidente da AMACH que convidou os mesmos a participarem da pesquisa mobilizando-os para uma reunião. No entanto, nos deparamos com mais uma dificuldade imposta pela realidade concreta, muitos dos moradores encontravam-se residindo em outros bairros da cidade através do auxílio relocação enquanto aguardavam a entrega dos apartamentos na sétima etapa, o que dificultou o acesso a um maior número de moradores. Todos os moradores foram informados sobre os objetivos da pesquisa e assinaram termo de consentimento livre e esclarecido através do qual aceitaram participar da mesma.

Assim, foram aplicados os questionários a 27 moradores da região da 7ª etapa do Centro Histórico associados à AMACH, representantes de 27 do total das 103 famílias beneficiárias da política de revitalização na referida etapa. Para o tratamento dos dados, foi adotada uma abordagem quantitativa para traçar os eixos mais gerais que caracterizam o grupo pesquisado. Num segundo momento, pretendeu-se aprofundar algumas questões junto aos moradores, sobretudo relacionadas ao significado de habitar no Centro Histórico e ao processo de luta da Associação. Para tanto, foi utilizada, como instrumento de pesquisa, a entrevista semiestruturada. Para a coleta de dados feita por meio da entrevista semiestruturada, a amostra foi definida de forma intencional. No tocante ao tratamento das entrevistas, foi feita uma análise interpretativa do material, identificando categorias e relacionando-as ao perfil e à inserção sócio-cultural dos sujeitos, e a identidade dos entrevistados foi preservada com a utilização de nomes fictícios. Devido a dimensão do presente texto, apresentaremos a caracterização dos moradores entrevistados e pontuaremos as principais reflexões as quais chegamos com a pesquisa de campo.

Dos 27 moradores pesquisados, 20 são do sexo feminino e 7 são do sexo masculino. Em relação à idade, 18 dos moradores pesquisados têm entre 18 e 47 anos e 9 têm idade superior a 48 anos. Sobre a atual situação em relação ao mercado de trabalho, 21 dos 27 moradores pesquisados estão trabalhando, no entanto, se cruzarmos esse dado com os dados de ocupação e vínculo de trabalho concluímos que a maioria dos moradores pesquisados possuem ocupações relacionadas a cargos de baixa escolaridade ou subempregos, dentre as quais, porteiro, ambulante, segurança, doméstica, manicure, balconista, entre outras ligadas principalmente ao setor de serviços. Considerando os vínculos de trabalho, apenas 7 moradores possuem vínculo formal de trabalho com carteira assinada. Tal característica revela o quadro contemporâneo de reestruturação produtiva, conforme discute Antunes (2001), que vem provocando um conjunto de metamorfoses na classe trabalhadora e no mundo do trabalho decorrentes dos imperativos da acumulação flexível, precarização do trabalho,

flexibilização e retrocesso em relação aos direitos trabalhistas. Como sintetiza Druck,

> Assim, a crescente flexibilização do trabalho, em todo o mundo capitalista, evidenciada na subcontratação (terceirização), no emprego temporário, nas atividades autônomas, na informalidade, nas cooperativas de trabalho e em outras formas de trabalho assalariado disfarçado – práticas flexíveis de emprego e dos mercados de trabalho – constituem formas concretas de flexibilização que se difundem em todas as atividades e lugares, associadas a processos de desindustrialização e de descentralização geográfica das fábricas (2002, p. 12-13)

Outra característica importante acerca do grupo pesquisado diz respeito à renda familiar, 26 dos 27 moradores pesquisados declararam renda familiar de até 3 salários mínimos, refletindo a situação descrita em relação à inserção no mercado de trabalho. O que nos permite concluir que se trata de um segmento da classe trabalhadora, especialmente do setor de serviços, caracterizado como uma população de baixa renda e precarizada em sua relação com o mundo do trabalho.

Quanto às trajetórias de moradia dos entrevistados, destacam-se as seguintes falas:

> "A minha trajetória ... a gente sofreu muito nesses 'casarão', eu morava aqui ao lado, a gente sofreu muito, muita coisa horrível entendeu? Onde a gente morava era um casarão antigo, mais do que esse ... mais do que esse aqui vizinho." (Maria)

> Queriam tomar ne ... o que eu achei que foi um absurdo eles querer tomar a casa das pessoas, querer que as pessoas saiam, dando qualquer dinheiro pra pessoa sair das suas casas, abandonar ..." (Cláudia)

As falas dos entrevistados revelam o que diversos autores têm se dedicado a discutir em suas produções, ou seja, como a moradia, apesar de se constituir enquanto um direito vem sendo negligenciada por parte do Estado. Os sentimentos de insegurança, instabilidade e sofrimento permeiam a trajetória dos moradores entrevistados em relação à moradia. Especialmente quando se trata do perfil de moradores em questão, população de baixa renda, baixo nível de escolaridade e inserção precarizada no mercado de trabalho, conforme demonstrado. De acordo com Silva (1989) a esse segmento da população restam as alternativas precárias de moradia, a exemplo dos cortiços e das autoconstruções precárias em favelas, sem acesso aos serviços básicos como água, luz, transporte, saúde, etc.

A moradia adequada deve contemplar, segundo a Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Direito à Moradia Adequada, aspectos fundamentais, quais sejam: a segurança da posse; a disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; custo acessível; condições de habitabilidade como proteção contra frio, calor, chuva, vento, desmoronamento, incêndio, etc.; não discriminação e priorização de grupos sociais vulneráveis; localização adequada e adequação cultural. As falas dos entrevistados, apesar de sucintas, mostram a violação

de alguns dos critérios que compõem o direito humano à moradia adequada.

A Constituição Federal Brasileira em seu artigo 6º prevê a moradia enquanto direito social, além disso, estabelece que a propriedade deve cumprir sua função social, ou seja, deve ser utilizada em benefício do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos. No entanto, tal aparato institucional legal, complementado ainda pelo capítulo da CF que trata da política urbana e a aprovação em 2001 do Estatuto da Cidade, não possui a devida correspondência na realidade urbana atual, em especial no caso analisado da sétima etapa de revitalização do Centro Histórico.

Sobre qual o significado da moradia para os entrevistados, afirmam:

> "Foi fundamental, por ter morado em vários lugares do centro histórico, por ter sido ... por ter passado 'n' situações, pela questão da falta de moradia, instabilidade econômica da juventude, quando adulto também, hoje é um privilégio." (Jorge)

> "O ser humano em si, desde quando ele sai da barriga da mãe... ele só 'tava' seguro lá, lá era a casa dele. Quando ele sai da barriga da mãe, a primeira coisa que ele quer é 'pra' chamar o que é seu. Então ter uma moradia não é tudo na vida, mas ela é importante, porque lhe dá o direito de ir e vir aonde você quiser e você saber que você tem um porto seguro. A moradia é isso, é a segurança do cidadão, aonde ele pode ir e vir e a qualquer hora ele sabe que 'tá' lá esperando ele, assim como a gente 'tava' na barriga da mãe 'né', ela ia pra onde ela quisesse e a gente 'tava' lá seguro, é assim que eu vejo o que é ter uma moradia." (Joana)

As falas dos entrevistados revelam a importância da moradia enquanto segurança, estabilidade e centralidade. A esse respeito, Osório diz: "O direito a uma moradia adequada está vinculado a outros direitos humanos. Sem um lugar adequado para se viver, é difícil manter a educação e o emprego, a saúde fica precária e a participação social fica impedida" (s.d., p. 1). Fica evidente a centralidade da moradia enquanto direito fundamental que viabiliza o exercício dos demais direitos sociais. Por conseguinte, a violação do direito à moradia impossibilita o exercício pleno de diversos outros direitos.

Buscou-se apreender a relação dos moradores com o território onde vivem/moram. Morar/viver no Centro Histórico de Salvador, para os moradores entrevistados, está carregado de símbolos e sentimentos. Todos eles retratam afeto, pertencimento pelo território onde vivem. Falam de uma história de vida, da relação com os vizinhos e o trabalho.

A palavra território, segundo diversos dicionários de língua portuguesa, significa: área delimitada, extensão de terra, área de uma cidade ou país, etc. No entanto trabalharemos com outro entendimento de território. Segundo Gois e Tavares (2009, p. 1), o território não é uma configuração estática, mas é construído a partir das relações sociais de poder que supõem a diversidade de atores sociais envolvidos. As autoras recorrem a Abramovay (2001) para afirmar que "Um território representa uma tessitura de relações que enceram raízes históricas, configurações políticas e identidades [...]".

Falamos então, nesse sentido, de uma identidade dos moradores com o território

em questão. Segundo Mondardo (2009), essa identidade envolve uma dimensão do sentimento de pertencimento a determinado grupo identitário ou a um determinado território. O autor recorre a Bauman e define a identidade enquanto uma constante disputa de poder, como uma luta discursiva e legitimadora em busca de consenso, ou seja, as identidades são construídas nas relações de poder.

Desse modo, podemos inferir, diante do que foi exposto acerca do processo de luta dos moradores locais pela permanência e pelo direito à moradia, que o referido processo político foi fundamental na construção e fortalecimento dessa identidade territorial aludida na fala dos moradores. Ou seja, a luta pela legitimação do direito de permanecer residindo no Centro Histórico contribuiu na construção de um sentimento de pertencimento ao território, revelando a dimensão concreta, além da dimensão simbólica da construção da identidade.

> "Eu **gosto muito daqui.** Eu, meus filhos ... é um lugar que tem tudo, a gente tem tudo perto, tem uma padaria, um supermercado, um açougue, e a gente já conhece todo mundo, 22 anos a gente vivendo 'né' ... a gente se sente uma família ..." (Maria)

> "... aqui a gente ... não sei se é também mal do conhecimento ... aqui a gente tem tudo, **tudo que você botar pra vender você vende**, pra trabalhar você vende ... assim um final de semana se você colocar um isopor você faz um dinheirinho pra comprar seu pão, eu vendo aqui gelo bastante ... dá o suficiente pra eu ajudar meu esposo, meu esposo ganha salário pouco ..." (Maria)

> "... **porque aqui a vida é diferente** das pessoas que moram em bairro, em questão de ... aqui mostra muita coisa, em relação assim ... tudo aqui é na vista, aqui mesmo quem quiser trabalha, **o que você colocar aqui pra trabalhar, você trabalha, você ganha dinheiro** e nos outros lugares não. Você tem sempre que sair de seu local que você mora pra trabalhar e aqui não, todo mundo que mora aqui se quiser trabalhar trabalha, se quiser botar uma água bota, quiser vender cerveja vende, o que quiser fazer aqui faz, em relação a trabalho. Fica mais fácil a vida aqui em relação a trabalho." (Antônia)

> "'Pra' mim é ótimo morar aqui. Só em você morar no centro histórico e não ter tanta violência que nos outros bairros 'tá' tendo 'pra' mim já é ótimo." (Laura)

No que se refere à compreensão dos moradores sobre a política de revitalização e o processo de organização e luta decorrente, destacam-se as seguintes falas:

> "... A gente sabe que não era pra nós, moradores de baixa renda ... o programa todo era voltado pra servidor público, ele já tinha sido ... é ... esse programa de revitalização ele já vinha de etapas anteriores, então quando ele chegou na metade da sétima etapa, o que é essa metade, são as ruas do bispo, rua São Francisco, beco do seminário, Saldanha da Gama, 3 de maio, Guedes de brito, 28 de setembro, essas ruas dentro 'duma' poligonal ela é chamada de sétima etapa, e dentro da sétima etapa tem dois programas de habitação, um voltado pro servidor público e o outro voltado pra nós da AMACH que é o programa de habitação de interesse social que é o "Fhis", então a partir daí foi que mudou a vida da gente porque a gente teria que sair do local onde a gente já tinha toda uma história de vizinhança porque o governo não olhava que aquele morador que não tivesse a

> escritura do imóvel, que não fosse de fato o proprietário, com a sua documentação registrada no cartório de imóveis não tinha o direito nem de permanecer e nem de ser ajudado no que eles chamavam de auxilio relocação que variava de 900 a 2500, 3000 reais pra você sair do local ou ir morar em Coutos, morar em Plataforma, sempre no subúrbio, naquele programa da minha casa... Essa foi a influência que teve, colocar 'pra' fora, sem direito a nada, os moradores, sem levar em conta sua história local." (Joana)

> "(...) quando chegou na sétima etapa, metade da sétima etapa, nas ruas que já foram citadas ... foi que ai houve uma mobilização e o pessoal, as famílias começaram a se organizar, a buscar apoio político, a buscar ministério público e começar a denunciar o que o governo do estado estava fazendo com essas famílias dentro desse processo de reforma, que ao invés de acolher estavam expulsando. Mas isso foi necessário, um, dois anos de encontros e aí nós resolvemos fundar uma associação, quando a gente tinha um certo número ... naquele dia, foi no dia 3 de julho de 2002 aí nós fundamos a AMACH (...)" (Joana)

> "(...) essa negociação foi mais ou menos uns dois, três anos de encontros, de conversas junto com o MP, e aí foi criado um TAC que é um termo de ajustamento e conduta e que ele foi construído conosco, com os outros órgãos do governo e com o MP. Nesse TAC, a primeira cláusula era a garantia e a permanência das famílias envolvidas dentro do processo de reforma através da AMACH" (Joana)

Diante do exposto pelas falas dos moradores, podemos perceber como o processo de luta dos moradores através da associação conseguiu, em alguma medida, mudar os rumos da implementação da política de revitalização da sétima etapa do Centro Histórico, onde o foco inicial era o uso dos imóveis para atividades econômicas e turísticas e habitação para servidores públicos estaduais. Aí reside a particularidade da sétima etapa de revitalização, conforme destaca Bittencourt:

> O advento da 7ª Etapa apresenta, no entanto, algumas singularidades em relação às outras etapas passadas, incluindo uma maior ênfase na habitação, frente às prioridades comerciais das intervenções passadas e, em função desta característica, o processo envolve maior tensão em torno do direito vital à moradia. [...] Assim, parte dos casarões a serem reconstruídos foi contemplada com o programa habitacional de interesse social, destinado a aqueles que ganham de zero a três salários mínimos, o PHIS – Programa Habitacional de Interesse Social [...] (BITTENCOURT, 2011, p. 17).

Sobre as conquistas dos moradores no embate com o Estado, consideramos fundamental recorrermos a Coutinho (1985), para discutirmos a concepção de Estado. Fica claro em toda a nossa discussão até aqui e de acordo com a orientação teórica adotada o reconhecimento da não neutralidade do Estado. Ou seja, o Estado não é exterior à trama de relações sociais da sociedade regida pelo capital, ao contrário, é fruto dela, e atende aos interesses da classe hegemônica, a classe burguesa. Portanto, ele não expressa, através das políticas públicas e sociais, o interesse comum e coletivo, pelo menos não a priori. No entanto, não podemos deixar de considerar o papel e a influência da sociedade na definição e rumo de tais políticas através de movimentos sociais organizados, como é o caso em questão.

5 I CONCLUSÕES

Diante do exposto, cabe dizer, que o presente trabalho não pretendeu apresentar respostas conclusivas acerca da problemática urbana e habitacional de Salvador, ou em especial do centro da cidade. Este estudo pretendeu fazer algumas reflexões sobre a questão urbana, buscando, nas suas raízes históricas, indicativos para compreendê-la no cenário contemporâneo na cidade de Salvador, a partir da reflexão mais aproximada do caso da sétima etapa do Centro Histórico. Nesse sentido, sua contribuição pretendeu ser muito mais no sentido de levantar questões advindas do estudo teórico sobre a realidade urbana e da aproximação mais sistemática com os moradores da região estudada, que propriamente dar respostas conclusivas, visto que a realidade é complexa, contraditória e está em constante movimento.

Vimos, a partir do que foi apresentado no presente estudo, que o governo do estado da Bahia executou uma política de revitalização do Centro Histórico de sua capital – reconhecido como patrimônio da humanidade – que promoveu a expulsão dos moradores locais de baixa renda, numa espécie de higienização, para destinar os imóveis a atividades turísticas lucrativas para o capital, em prejuízo do valor de uso essencial dos imóveis, que é servir de moradia.

No entanto, observou-se também que esse não foi um processo livre de contradições. O movimento de resistência organizado pelos moradores locais alcançou, através da luta e do apoio de outros atores, força política capaz de mudar os rumos, em alguma medida, da política que vinha sendo implementada desde a década de 90. Conquistaram o direito de permanência de 103 famílias na região da sétima etapa, através do Programa de Habitação de Interesse Social, além de equipamentos comunitários como a creche escola e a cozinha comunitária. A luta da AMACH continua, apesar das conquistas garantidas no Compromisso de Ajustamento de Conduta e das primeiras casas terem sido entregues, o restante ainda precisa sair do papel e ser realmente efetivado.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. (ORGS.). **A Cidadania Negada:** Políticas de Exclusão na Educação e no Trabalho. São Paulo: Cortez, 2001.

BITTENCOURT, J. M. C. D. **A participação popular nos projetos públicos de intervenção urbana:** o caso da 7ª etapa de Revitalização do Centro Histórico de Salvador. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

BRAGA, P. M.; SANTOS, Wilson Ribeiro dos. **Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador: políticas** públicas e participação social. Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo. 2009. Disponível em: <http://arquitetura.eesc.usp.br/revista_risco/Risco10-pdf/02_art03_risco10.pdf>Acesso em: 25 ago. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: 1988.

CARVALHO, I. de; PEREIRA, G. C. **A cidade como negócio.** Eure. vol. 39, n. 118, set. 2013, p. 5-26.

COUTINHO, C. N. **A dualidade de poderes.** Rio de Janeiro: Brasiliense, 1985.

DRUCK, G. **Flexibilização e Precarização:** formas contemporâneas de dominação do trabalho. Caderno CRH, Salvador, n. 37, p. 11-22, jul./dez. 2002.

FERREIRA, J. S. W. **A cidade para poucos:** breve história da propriedade urbana no Brasil. 2005. Disponível em <http://cidadesparaquem.org/textos-acadmicos/2005/8/21/a-cidade-para-poucos-breve-histria-da-propriedade-urbana-no-brasil> Acesso em: jun. 2014.

GOIS, M. N. de; TAVARES, M. S. **Abordagem territorial.** [2009?]

GUIMARÃES, M. C. R. A questão urbana na dinâmica de reprodução capitalista. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 5, n. 1, p. 180-196, jan./jun. 2013.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço.** 2. ed. São Paulo, SP: Annablume, 2006. cap. 2, p. 43-69.

LEFEBVRE, H. **O direito a cidade**. São Paulo, SP: Moraes, 1991. p. 3-35.

LIMONAD, E. **Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização.** GEOgraphia, ano 1, n. 1, 1999.

MARX, K. **A origem do capital:** a acumulação primitiva. 6. ed. Global Editora. 1989

MONDARDO, M. L. **Identidades territoriais e globalização:** a relação entre espaço, política e cultura no processo de des-re-territorialização. Geo UERJ. ano 11, v. 2, n. 19, 2009. p. 111-137.

MOURAD, L. N. **A verdadeira face do processo de reabilitação do Centro Histórico de Salvador.** In: ST2: Produção Contemporânea do Espaço e Projetos de Urbanismo – UrbBA. Bahia. 2011.

MOURAD, L. N.; BALTRUSIS, N. **Pelourinho, entre a gentrificação e coesão social.** In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Rio de Janeiro. 2011.

OSÓRIO, L. **Direito à moradia no Brasil.** Fórum Nacional de Reforma Urbana.

ROLNIK, R. **10 anos do Estatuto da Cidade:** das lutas pela reforma urbana às cidades da copa do mundo. 2011. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>. Acesso em jun. 2014.

SANT'ANNA, M. **A recuperação do centro histórico de Salvador:** origens, sentidos e resultados. [200-?]

SANTOS, J. S. **Questão social: particularidades no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, M. O.S. e. **Política habitacional brasileira: verso e reverso.** São Paulo: Cortez. 1989.

CAPÍTULO 22

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: FIM DA EXTREMA POBREZA? "INCLUSÃO" DOS "EXCLUÍDOS"? UM NOVO PAÍS?

Alane Maria da Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Natal – RN

Marilene Bizerra da Costa
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Currais Novos – RN

Kelsiane de Medeiros Lima
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Currais Novos – RN

RESUMO: A extrema pobreza representa um grave problema social que tem perpassado gerações. Sua presença em território brasileiro juntamente com a desigualdade, tem disseminando incontáveis efeitos negativos expondo a urgente necessidade de combate. O Estado tem desenvolvido ações visando solucionar tais problemáticas. O Plano Brasil Sem Miséria - BSM, por agregar as maiores estratégias, se destaca. O presente artigo ocupou-se em analisar seus reais efeitos. Constatou-se imprecisões conceituais em torno da extrema pobreza, as decorrências disso, além de fragilidades em torno do Plano ensejando maiores reflexões sobre o proclamado fim da indigência bem como a contribuição do BSM nesse processo.

PALAVRAS-CHAVE: Extrema pobreza. Desigualdade. Plano Brasil Sem Miséria.

ABSTRACT: Extreme poverty is a serious social problem that has permeated generations. Its presence in Brazil along with inequality, spreading has countless negative effects exposing the urgent need to combat. The state has developed actions to resolve such problems. The Brazil Without Poverty Plan - BSM, by adding the highest strategies stand out. This article took care to analyze their actual effects. It was found misconceptions about the extreme poverty, the moves that, in addition to weaknesses around the larger plan entailing reflections on the proclaimed end of poverty and the BSM contribution to it.

KEYWORDS: Extreme poverty. Inequality. Plan Brazil Without Poverty.

1 I INTRODUÇÃO

Tem-se assistido recentemente a constantes discussões em torno da problemática social que a pobreza e extrema pobreza representam. Sabe-se que tamanho mal encontra-se enraizado na história brasileira e que acompanhado da desigualdade exacerbada constituíram os principais elementos caracterizadores do cenário social que se construiu ao longo do tempo.

Embora tais problemáticas e, por conseguinte, suas necessidades de solução

não sejam recentes, as mais consistentes políticas públicas voltadas para seu combate vêm sendo desenvolvidas nos últimos anos. Diante dessa efervescência em torno da extrema pobreza e perante as medidas de combate utilizadas, o Plano Brasil Sem Miséria se destaca. Sendo assim, o presente artigo surge com o propósito de estudar os efeitos do BSM enquanto ferramenta de eliminação da extrema pobreza brasileira e "inclusão" social. Para tanto, fez-se uso de pesquisa bibliográfica.

O estudo encontra-se apresentado em três itens. Inicialmente fez-se uma breve explanação sobre pobreza, extrema pobreza e "exclusão" ressaltando a persistência e característica dessas pautada na desigualdade em território brasileiro. A referida explanação cumpriu ainda com a intenção de esclarecer a existência de grande embate teórico em torno de ambas as terminologias.

O segundo item, por sua vez, ocupou-se na exposição minuciosa do BSM. Sendo assim, fez-se a descrição dos aspectos pertinentes ao seu surgimento e enfatizou-se seu principal objetivo. Descreveu-se a sua complexa estrutura a qual encontra-se constituída. Relatou-se ainda a quantidade e o perfil do público-alvo do BSM no momento em que o mesmo foi concebido. Pôde-se constatar a presença expressiva da miséria e da desigualdade em nível regional e, com isso, grandes desafios ao Plano. Por fim, o terceiro item privilegiou a análise da interferência do BSM sobre os extremamente pobres e a "inclusão" desses à cidadania.

2 | POBREZA E "EXCLUSÃO": A REALIDADE BRASILEIRA NO PRISMA DA DISCUSSÃO.

Não constitui nenhum fato novo a evidência de que a pobreza representa uma grave problemática social que vem ultrapassando incontáveis gerações. Embora possa ter alterado as suas faces, ainda assim, se faz fortemente presente irradiando uma série de complicações capazes de tomar grandes proporções.

A gravidade da problemática em questão assume maior significância quando colocamos o Brasil no foco da análise. A pobreza encontra-se enraizada na história do país. Tão forte e persistente é a sua presença que, de certo modo, pode ter assumido por muitos a imagem de algo comum, característico e, portanto, natural. Tal situação pode ser interpretada como se tratando do que Bordieu (1997) denominou "efeito de naturalização". Incontestavelmente, a pobreza compôs junto com a desigualdade, as vigas mestres pelas quais se ergueu a estrutura brasileira. Entretanto, não se deve naturalizá-las.

A presença da pobreza em solo brasileiro e mais que isso, a crueldade com a qual mesma se mostra, torna-se intrigante diante do potencial que o país possui. Ainda somos internacionalmente reconhecidos pela significativa injustiça social que predomina. Somos um dos países mais desiguais do mundo. Podemos perceber assim, a clara relação existente entre a pobreza brasileira e desigualdade imperante.

Aliado a esse surgimento de discussões mais intensas em torno do combate efetivo da pobreza e da desigualdade no Brasil, outro fato intimamente relacionado a ambos também emerge em paralelo com certa voracidade. O fenômeno da exclusão social e sua percepção também ganha espaço. Como percebido por Oliveira (1997, Não paginado) "de alguns anos para cá, num contexto em que a miséria das massas brasileiras – sobretudo urbanas – adquiriu grande visibilidade, o conceito de 'excluídos' irrompeu no cenário público [...]."

Cumpre então destacar que ao abordarmos uma temática que envolve pobreza bem como o sentido de "exclusão", estamos claramente adentrando em um universo de conceitos em construção. Não existe uma única e adequada definição estabelecida tanto para pobreza quanto para "exclusão". Aliás, a existências desta última é inclusive posta em dúvida. São diversos os estudos quem tem se ocupado na busca pela definição desses dois fenômenos. Inúmeros pesquisadores expõem continuamente uma infinidade de conceitos, quando o definitivo e consensual ainda não existe.

É importante ressaltar que a imprecisão conceitual acarreta várias implicações. Estas se estendem à identificação da pobreza, mensuração, exposição e principalmente, no seu combate, ou seja, na adequada utilização das políticas públicas que visam a sua solução da pobreza, e por que não dizer, na correta avaliação da evolução desta.

São vários os tipos de pobreza frequentemente mencionadas na literatura, como também, diversas linhas de pobreza utilizadas. Com isso, são diversas as formas de ser ver a pobreza. Mesmo diante dessa diversidade, a pobreza é de um modo geral dividida em duas classificações, sendo elas: pobreza e extrema pobreza.

Se o sentido de pobreza e, por conseguinte, extrema pobreza encontra-se imerso em um emaranhado de debates teóricos que sua aparente simples terminologia a um primeiro momento pode obscurecer, com a questão da "exclusão" não é diferente.

Essa complexidade em torno do sentido de exclusão decorre principalmente do uso contínuo e indiscriminado por muitos. Fato esse abordado por Oliveira (1997, Não paginado) ao destacar que o conceito de exclusão "[...] vem se prestando aos mais diversos usos, o que ocasiona uma certa diluição retórica de sua especificidade [...] Chamar de excluído todo e qualquer grupo social desfavorecido pode levar a contra-sensos [...]."

Consciente disso, ao se referir a "exclusão", não há como não se questionar: excluído de que? Afinal, não se pode esquecer a importante observação feita por Oliveira (1997) ao enfatizar que identificação de "excluídos" depende do ponto vista.

Se nos referirmos à exclusão considerando o sistema econômico, em termos práticos o contingente populacional aparentemente posto à margem do mesmo revela-se alarmante. São consequências do próprio modo de produção vigente.

Karl Marx, já alertava esse fato sem nenhum receio, o que fica notório nas palavras de Oliveira (1997, Não paginado) que ao lembrá-lo, descrever que "Marx tinha por certo que, no capitalismo, o crescimento da riqueza produz, no pólo oposto, o crescimento do pauperismo, tanto que a isso chamou de 'lei geral absoluta da

acumulação capitalista'." Marx apud Oliveira (1997, Não paginado) complementa seu pensamento ao afirmar com convicção que "a acumulação capitalista sempre produz, e na proporção de sua energia e de sua extensão, uma população supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando-se, desse modo, excedente."

Entretanto, quando analisamos a questão da "exclusão" dos indivíduos que estariam aparentemente à margem do sistema econômico em termos abstratos, podemos perceber a sua interligação ao sistema de outras maneiras. Eles fazem parte de um todo. Eles, de uma maneira ou de outra, acabam integrando o sistema. É parte dele. Talvez, não da melhor forma, ou pelo menos, de maneira digna ou justa. Às vezes até de modo desumano, mas são partes do funcionamento de algo maior.

É justamente nesse aspecto que Oliveira (1997, Não paginado) de forma bastante consistentes questiona o sentido de "exclusão" tão amplamente utilizado e denuncia a crueldade do sistema em que vivemos:

> [...] como será possível falar em excluídos, 'apartados', pessoas que estão 'fora' etc., se elas estão, por vias transversas, 'integradas' ao sistema econômico? Dito de outra forma, qual o sentido de falar em duas ordens de realidade, dos 'incluídos' e dos 'excluídos', se ambas são produzidas por um mesmo processo econômico que de um lado produz riqueza e, do outro, miséria? E, mais que isso, se a miséria assim produzida se torna, ao que tudo indica, funcional para a acumulação de riquezas no pólo oposto?

É notório o fato de que o Estado brasileiro tem de forma mais expressiva tentado combater as mazelas sociais já descritas através de políticas públicas e, de modo mais específico, por meio de políticas sociais. O combate à pobreza foi adotado nos últimos anos como discurso nacional. A respeito da intervenção governamental, no tocante ao direcionamento dos rumos sociais, é válido lembrar os escritos de Polanyi (2000, p. 55), segundo o qual, "o ritmo da mudança muitas vezes não é menos importante do que a direção da própria mudança [...]."

Dentre as várias estratégias utilizadas, o Plano Brasil Sem Miséria é merecedor de análise mais acurada, tendo em vista a sua complexa estrutura, os ambiciosos objetivos que o alicerça e ainda, por tratar-se de um planejamento de ação governamental que une diversos Programas que vem sendo considerados e se consolidando como principais instrumentos no combate à pobreza. Logo, nada mais instigante que desvendar um Plano que pelo menos, em nível de concepção, pretende trazer novas rotas ao país, esboçar novos desenhos da realidade, transformá-la, recriar um novo Brasil.

3 I PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: CONCEPÇÕES, OBJETIVOS, ESTRUTURA, ESTRATÉGIAS E PÚBLICO-ALVO.

O Plano Brasil Sem Miséria instituído pelo decreto presidencial nº. 7.412 de 02 de junho de 2011 foi concebido tendo declaradamente como principal objetivo, como o próprio nome do plano sugere, eliminar a extrema pobreza do Brasil. Não se trata do modesto desejo de reduzir a indigência brasileira. O seu compromisso é com a erradicação, extinção, fim da extrema pobreza.

É coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS através da Secretária Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza - SESEP. Embora esteja diretamente sob a responsabilidade do referido órgão, o Plano conta com a parceria de outros ministérios para sua operacionalização.

Uma observação bastante pertinente diz respeito à noção de inclusão que permeia o BSM. A pretensão é incluir indivíduos ao mercado de trabalho e, de modo mais consistente, à cidadania. Ao utilizar as expressões: "incluídos", e "excluídos", o governo faz menção a vida cidadã, na qual, a empregabilidade dos indivíduos mostra-se como importante elemento de "inclusão", em um ciclo maior, ou seja, na cidadania.

O BSM encontra-se fundamentado em três grandes eixos de atuação: a garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços públicos. O Programa Bolsa Família – PBF hoje compõe o BSM e possui significativa notoriedade dentro do mesmo. O tão polêmico Programa integra o primeiro eixo do Plano. Com essa parceria o PBF foi ampliado, fator esse que normalmente já vinha ocorrendo ao longo dos anos. Embora o destaque do primeiro eixo seja o PBF, tem-se também a Ação Brasil Carinhoso e a Bolsa verde nessa mesma esfera, os quais também estão concomitantemente inclusos em outros eixos do Plano.

Pela via da inclusão produtiva, ou seja, do segundo eixo do BSM, tem-se duas classificações, a inclusão produtiva urbana e a rural. É válido ressaltar que a noção de inclusão produtiva é outro conceito também em construção, inacabado, e, portanto sujeito a divergências e questionamentos.

Quanto à forma de interferência do BSM no que concerne à inclusão produtiva em zona rural, Garcia (2011, p. 15) esclarece que "[...] a prioridade é aumentar a produção do agricultor por meio da orientação e do acompanhamento técnico, da oferta de insumos e água." Para viabilizar essas pretensões, o Plano dentre várias ações, amplia o Programa Água para Todos, Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Luz para Todos, bem como o Agroamigo do Banco do Nordeste do Brasil – BNB enquanto Programa de microfinanças rural.

A via da inclusão produtiva urbana, por sua vez, busca ainda segundo Garcia (2011, p.16) "[...] gerar ocupação e renda para os mais pobres [...] mediante cursos de qualificação profissional, intermediação de emprego, ampliação da política de microcrédito e incentivo a economia popular e solidária, entre outras ações de inclusão social [...]."

Essas propostas tomam forma concreta nas cidades, ou seja, nas palavras de Harvey (1980) na "expressão tangível do urbanismo" por intermédio principalmente do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, que disponibiliza cursos gratuitos. Outra forma é o incentivo a formalização dos negócios através do Microempreendedor Individual, como também, por meio do âmbito das finanças com a facilitação do crédito.

Se o volume de Programas parece grande quando se analisa os dois primeiros eixos do BSM, a quantidade aumenta expressivamente quando se toma conhecimento do último. O acesso a serviços básicos envolve Programas que vão desde a assistência social à habitação passando por diversas outras áreas. É nesse eixo do Plano que se encontra Programas e ações como: Minha Casa Minha Vida, Brasil Alfabetizado, Mais Educação, Brasil Sorridente, Olhar Brasil, Cozinhas Comunitárias, Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, Programa Saúde na Escola, Aqui tem farmácia popular, entre outros.

Diante dos três eixos, torna-se nítido que o mesmo se propõe a criar o que Katzman (1997) denominaria de "estruturas de oportunidades". Nesse sentido, o BSM tenta instituir bases para que os menos favorecidos econômico e socialmente, possam por intermédio dessas, vislumbrar o alcance de melhores condições de vida e assim, por meio de estratégias formuladas pela intervenção Estatal, os extremamente pobres sejam "incluídos" na cidadania.

Embora o Plano repasse essa imagem de elemento propulsor e pelo menos em seu desenho estratégico demonstre consciência das diversas facetas da pobreza, segue a tradição nacional de identificá-la e mensurá-la de modo que não passa incólume a críticas. No ato de sua criação, o Plano considerava extremamente pobre todos que auferisse renda per capita mensal de até R$70,00. Essa linha é a mesma adotada pelo PBF. Foi recentemente alterada pelo decreto nº 8.232 de 30 de abril de 2014 e passou para R$77,00.

O cenário de extrema pobreza que o Plano se defrontou foi um tanto assustador. Baseado em estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o MDS pôde conhecer melhor seu foco de ação. Os dados oriundos dessas pesquisas são informados por Garcia (2011) ao expor que se tratava de nada menos que 16,27 milhões de pessoas, o que equivalia a 8,5% da população brasileira. Isso, sem considerar as pessoas que não foram alcançadas pela pesquisa, mas que vivem na mesma situação ou até mesmo ainda mais degradante.

O público-alvo do BSM, ainda de acordo com as informações compiladas por Garcia (2011), vivem em sua maioria na zona urbana, são 53,3% nas cidades. Pouco mais de 50% eram mulheres e 70,8% declaram como etnia, parda ou preta. Uma outra característica dessa extrema pobreza anunciada, diz respeito a jovialidade da miséria brasileira, afinal, mais da metade dos extremamente pobres tem até 19 anos.

Não há como deixar de citar a localização da extrema pobreza, principalmente

quando nos referimos a um país de significativa extensão territorial. E, como lembrado por Garcia (2011, p. 15) “a miséria tem caras e necessidades diferentes conforme a região.”

Ainda em consonância com Garcia (2011) 59,07% dos extremamente pobres brasileiros se concentravam no Nordeste, 16,75% no Sudeste, 16,34% na região Norte e no Sul e Centro Oeste 4,40% e 3,43% respectivamente. Esses dados revelam a crueldade da concentração da miséria no país. Na verdade, constata e reafirma uma realidade já conhecida.

Não por acaso o Nordeste abriga a alarmante maioria de indigentes brasileiros. Esses dados apenas expõem uma realidade que permeia a nossa história e cujas raízes são profundas. Evidencia-se a nítida façanha da desigualdade que não se restringe a nível individual, mas alcança indiscutivelmente a esfera regional. É exatamente essa a imagem do nosso país. Aliás, antiga imagem, mas que o Plano compromete-se oficialmente em mudar.

4 I BRASIL SEM MISÉRIA COMO ELEMENTO EXTERMINADOR DA EXTREMA POBREZA E PROMOTOR DE “INCLUSÃO”

Se por um lado tínhamos, de acordo com o parâmetro estabelecido pelo BSM, uma considerável extrema pobreza, concomitantemente a isso, se assistia a um momento que, aliás, se estende aos dias de hoje, de continua proclamação de possíveis melhorias em diversos indicadores sociais.

Dentre tantos os indicadores que apresentaram relativa melhoria, pode-se destacar a contínua redução da desigualdade social ao se acompanhar as mudanças no seu indicador mais renomado, o Índice de Gini. Sem maiores esforços podemos constatar também alguns avanços, mesmo que pequenos, nas taxas de analfabetismo, taxas de mortalidade, números médios de anos de estudo, na renda média da sociedade, no acesso dos serviços públicos básicos das habitações e níveis de empregos formais. Todavia, deve-se atentar para a intensidade das melhorias, como também, para as reais causas dessas

Centrando-se mais diretamente na atuação do Plano, pode-se perceber que no tocante a garantia à renda, a sua mais notória viga de sustentação, segue-se o incremento progressivo da transferência pela via do PBF que teve continuidade no imediato pós BSM. Conforme MDS (2014) a quantidade de famílias beneficiadas em 2010 eram de 12,8 milhões em todo país, já em 2011 quando o plano foi criado, essa quantidade passou para 13,4 milhões e seguiu escala crescente atingindo 14,1 milhões em 2014. Naturalmente se observa essa mesma tendência no que concerne ao volume de recursos que ainda de acordo com MDS (2014), passou de 18 bilhões em 2010 para 26,3 bilhões em 2014.

Embora seja expressiva a quantidade de famílias alcançadas pelo PBF, não há

como assegurar que o mesmo contempla todos os indivíduos em extrema pobreza buscados pelo BSM principalmente pelos pelo fato de que o PBF lida com o conceito de família e, com isso, pode não ter alcançado todos os indivíduos em condição de extrema pobreza além da possibilidade de existência de elegíveis a descoberto.

No que diz respeito à quantidade de recursos injetados na economia anualmente pelo Programa, deve-se reconhecer que possui potencial causador de impactos positivos, entretanto, não se pode esquecer que os efeitos dos mesmos dependem muito das especificidades de cada localidade para onde o recurso é destinado.

Dentre os resultados do BSM, com base em dados do MDS (2014) destaca-se que desde a criação do Plano já foram entregues 750,5 mil cisternas de consumo, foram realizadas 301,6 mil operações do Programa de Aquisição de Alimentos por inscritos no CadÚnico, 267,2 mil ligações elétricas para beneficiários PBF como ação do Luz para Todos. Foram realizadas ainda mais de 1,51 milhão de matrículas no Pronatec e mais de 387,9 mil de unidades habitacionais foram construídas foram destinadas para famílias do PBF por ocasião do Minha Casa Minha Vida. Com um olhar mais atento sobre os números do BSM podemos perceber fragilidades.

Diante desses números deve-se considerar que a grande parte dessas ações não são voltadas exclusivamente para o público-alvo do Plano. Assim, a incógnita do alcance a todo o público-alvo do BSM permanece. Além de que, a qualidade das ações que são desenvolvidas deve ser um importante fator a ser analisado. Deve-se investigar a existência de verdadeiro êxito ou não em torno de cada Programa que compõe o Plano.

Mesmo com essas lacunas o discurso frequentemente vinculado é o da precoce conquista de extermínio da miséria em nosso país. Aliás, discursos esses geralmente respaldados em dados estatísticos. De acordo com informações divulgadas pelo MDS (2014), o fim da extrema pobreza sob um ponto de vista bem específico, ou seja, entre os beneficiários PBF já ocorreu em 2013, no momento em que as últimas famílias que mesmo recebendo a transferência governamental permaneciam na época com renda familiar per capita mensal inferior aos R$ 70,00 conseguiram ultrapassar essa linha por consequência dos incrementos oriundos do BSM.

Não se faz necessário detalhar os números referentes à extrema pobreza para verificarmos o declínio que, numericamente tem sido mostrado. Os dados ratificam a tendência claramente descendente (ver gráfico I). E atualmente o governo já anuncia um suposto sucesso do Plano. O problema, todavia não reside em analisar a trajetória, mas sim na formulação dos dados que a delineiam. Em entender os números usados para formulação da mesma, em ver o que está por trás e além deles. Os números são decrescentes e isso não há como contestar. Porém, o critério utilizado para identificação da problemática pode obscurecer e até mesmo distorcer a real situação.

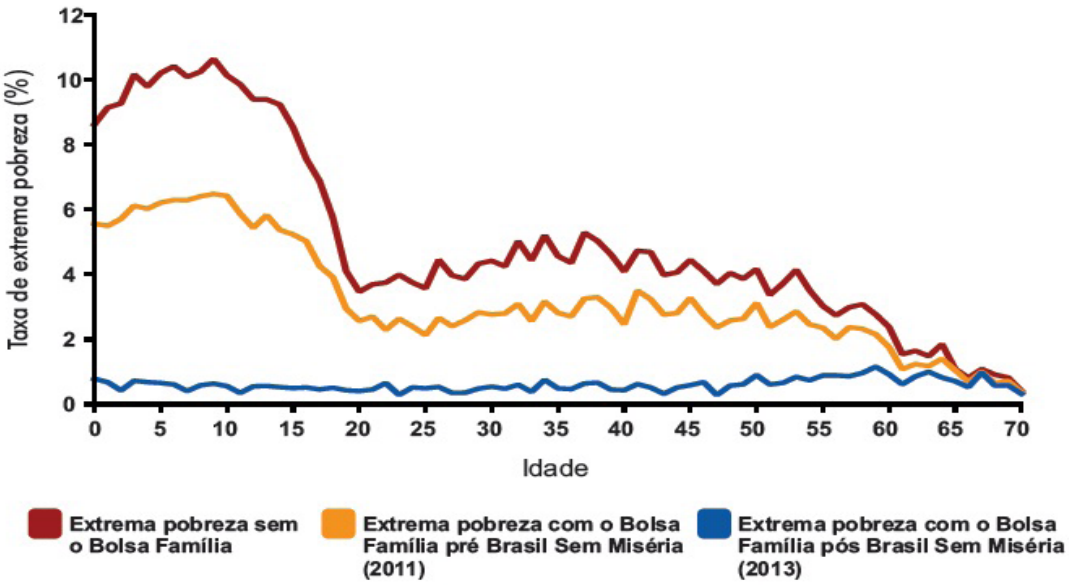

Gráfico I – Evolução da taxa de extrema pobreza por idade no Brasil. Fonte: MDS, 2014.

É exatamente nas bases da propagada redução da miséria, ou seja, na forma como é compreendida, identificada, mensurada e, por conseguinte, avaliada e exposta que consiste as principais inquietações deste estudo. Pode-se de fato, assegurar que a simples ultrapassagem de uma linha de apenas R$ 77,00 retira as pessoas das condições de extrema pobreza? Elas deixam de integrarem uma realidade de vida degradante, marcada pelo pauperismo e por tantas carências básicas? Isso de fato pode ser entendido como fim da miséria? Como propagar o fim da extrema pobreza quando inúmeros ainda vivem sob condições degradantes de vida e as suas consequências saltam aos olhos?

Ao induzir essa ultrapassagem de linha, o BSM tem consequentemente "incluído" os "excluídos" ao mercado de trabalho e à cidadania? O Plano tem, de fato, assegurado os direitos sociais inerentes a noção de cidadania? E ainda, para completar o ciclo de questionamentos sob os feitos do BSM, tem-se assistido ao surgimento de um novo Brasil?

Diante dos dados, enfatizando mais uma vez, apenas numéricos, deve-se admitir que mudanças de cunho social foram sentidas, todavia, as mudanças sentidas, não podem ser associadas exclusivamente a execução das políticas do BSM. Existe uma conjuntura que a justifica.

Com um olhar social e para além de meros números, embora tenhamos avançado em alguns aspectos, em outros, se observados em profundidade, permanecemos com uma velha face. Cruel, mas real. Parece mais difícil pensar em um novo país, quando velhas problemáticas resistem.

São muitas as interrogações que permanecem em volta do BSM. Em síntese, o Plano tem realmente eliminado a extrema pobreza? Tem "incluído" os "excluídos" e, com isso, tem desenhado uma nova realidade brasileira? Enquanto não houver

conceitos certos, não há certezas. O que de fato é extrema pobreza? O que de fato é "exclusão"?

5 I CONCLUSÃO

Ao longo da análise desenvolvida, pôde-se perceber que a extrema pobreza, assumidamente uma problemática social posta nos últimos tempos como foco direto de políticas sociais, tem sua gravidade reforça por exigir soluções não apenas em nível prático, mas também em nível teórico. Existe uma nítida imprecisão conceitual em torno da extrema pobreza como também da "exclusão", que não pode ser menosprezada em função principalmente de seus desencadeamentos práticos.

O Plano Brasil Sem Miséria encontra-se diretamente inserido no meio dessa discussão. O mesmo lida com esses conceitos em construção e com suas implicações concretas. Nota-se que o referido Plano apresenta algumas debilidades. Estas residem e irradiam fundamentalmente do caráter conceitual adotado bem como na diversidade e até desarticulação das ações destinadas a vários públicos e não somente ao público-alvo do Plano.

No que concerne ao objetivo principal do BSM verifica-se que o mesmo, conforme o critério delimitador da extrema pobreza utilizada pelo governo, tem obtido êxito. As estatísticas demonstram cada vez mais as visíveis reduções na denominada miséria brasileira. Porém, não se pode esquecer que avaliada apenas pelo repasse de renda, o extermínio da extrema pobreza que representa uma atividade complexa, torna-se simples.

As estatísticas reducionistas contrastam com a existência de uma imensidão de brasileiros que ainda enfrentam condições de vida muito precárias e a infinidade de dificuldades disso decorrente. Logo essas evoluções da extrema pobreza devem ser vistas com um olhar mais acurado. Mais qualitativo e não só quantitativo. Mais real e não apenas estatístico.

A "inclusão" pretendida pelo BSM já se revela, por sua vez, um terno mais complexo de ser enxergado tendo em vista que não possui um elemento mensurador como ocorre com a dita extrema pobreza, que utiliza a metodologia pautada em linha como parâmetro. É difícil assegurar que o BSM tem "incluído" os miseráveis à cidadania quando não há garantia de que todos estão tendo acesso aos benefícios de todos os Programas que integram o Plano e que estes Programas e ações estão sendo eficazes no que propõem.

Não há como negar melhorias relativas, embora ligeiras, nos indicadores sociais no Brasil que são frequentemente divulgados. Todavia deve-se ser consciente que esses não resultam unicamente da política social, e mais especificamente do BSM. Embora este tenha a sua influência, uma série de fatores com extrema significância tem contribuído para isso, inclusive para a própria execução do Plano. Nesse contexto,

a conjuntura econômica tem desempenhado importante função.

Parece um tanto quanto pretencioso sugerir o alcance do fim da extrema pobreza, da verdadeira "inclusão" da imensidão de pessoas em tal situação à cidadania, que embora se trate da efetivação de direitos legalmente assegurados, lamentavelmente carecem de devido cumprimento no Brasil, e ainda se pensar na formulação de um novo país, quando as suas graves mazelas, a extrema pobreza e a desigualdade, alteram as suas faces, mas persistem.

Parece que com olhar mais criterioso sobre o BSM ao contemplar seus efeitos sobre nossa real situação social, podemos observar que embora tenhamos mudado em determinados aspectos e evoluído em outros, ainda permanecemos com características de velho. A aparência ainda enrugada do nosso país nos denuncia. Para se pensar em um novo país, sem extrema pobreza e com "inclusão" de todos indistintamente à cidadania segundo reflexos do BSM, tem que se repensar inicialmente ambos os conceitos usados.

REFERÊNCIAS

BORDIEU, Pierre. et al. **A miséria do mundo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

GARCIA, Alexandre Navarro. Plano Brasil Sem Miséria. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Boletim Regional**: informativo da política nacional de desenvolvimento regional. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional. Secretária de desenvolvimento regional, n. 12. p.11-18 set./ dez. 2010 e jan./abr. 2011.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

KATZMAN, Rubem**. Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad e estructuras de oportunidade**. Oficina de la CEPAL em Montevideo/PNUD, 1997.Proyecto URU/97-017.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. MDS. Disponível em http://www.mds.gov.br/documentos/Caderno_BSM3,5%20anos_20112014.pdf. Acesso em 08 dez. 2014.

OLIVEIRA, Luciano. **Os excluídos 'existem'?**: notas sobre a elaboração de um novo conceito. Revista Brasileira Ciências Sociais. São Paulo. v. 12, n. 33, Não paginado. fev. 1997.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Trad. Fanny Wrobel. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CAPÍTULO 23

POBREZA CONTEMPORÂNEA NAS MARGENS DE FORTALEZA-CE: TENDÊNCIA DE (HIPER) INDIVIDUALIZAÇÃO EM TERRITÓRIOS ESTIGMATIZADOS

Leila Maria Passos de Souza Bezerra
Universidade Estadual do Ceará
Fortaleza – Ceará

RESUMO: Este artigo tematiza sobre as significações da pobreza urbana em territórios estigmatizados das margens de Fortaleza-Ce. Problematiza uma versão individualizada e privatista de significação da pobreza contemporânea inscrita nos discursos de moradores de territórios urbanos estigmatizados. Tais produções discursivas enunciam a reprodução de tendências de naturalização da pobreza associada à (hiper)individualização e culpabilização dos "pobres" pela situação de precariedade da existência nestes espaços. E esboçam traços de despolitização e ocultamento da gênese da (re)produção da pobreza e da figura negativada do "pobre" vinculados ao capitalismo e complexificados em sua configuração contemporânea.
PALAVRAS-CHAVE: Pobreza, territórios estigmatizados, margens urbanas.

ABSTRACT: This article discusses the meanings of urban poverty in stigmatized territories of the Fortaleza-Ce margins. It problematizes an individualized and privatized version of the meaning of contemporary poverty inscribed in the discourses of residents of stigmatized urban territories. Such discursive productions enunciate the reproduction of tendencies of naturalization of poverty associated with (hyper) individualization and blame of the "poor" for the precarious situation of existence in these spaces. And they outline the depoliticization and concealment of the genesis of the (re) production of poverty and the negative figure of the "poor" linked to capitalism and complicated in their contemporary configuration.
KEYWORDS: Poverty, stigmatized territories, urban margins.

1 I INTRODUÇÃO

Este artigo interpreta criticamente significações da pobreza contemporânea inscritas nas narrativas de moradores da região do Grande Bom Jardim em Fortaleza-Ce, focando em uma versão individualizada e privatista da pobreza, em suas dimensões da "precisão-necessidade" e da "pobreza de espírito" identificadas nos discursos locais. Trata-se de um recorte de minha tese de doutoramento sobre as produções discursivas e lutas simbólicas acerca da pobreza, da figura negativada do "pobre" e de seus territórios vividos situados nestas margens urbanas. Adoto o termo "*margens urbanas*" por alusão

às reflexões de Vera Telles (2010) para melhor explicitar os espaços produzidos pelos modos como as forças da ordem operam nesses lugares ditos "periféricos", em práticas produtoras da figura do homo sacer em situações imbricadas nas circunstâncias de vida e trabalho dos que habitam esses lugares.

Esta noção torna-se relevante ainda porque possibilita a (re)construção do campo de pesquisa, o critério de pertinência etnográfica e o modo como se produz a trama descritiva da cidade que permita discutir a "*exceção que se tornou regra*" (AGAMBEN, 2004) e que, segundo Telles (2010), está posta nas dobras do legal-ilegal e das suas fronteiras borradas e embaralhadas que atravessam e ultrapassam as "margens" de distintas cidades contemporâneas. Nesta perspectiva interpretativa, optei pela pesquisa qualitativa, de natureza sócio-antropológica, fazendo recurso à observação participante e às entrevistas em profundidade. O trabalho de campo, realizado nos anos de 2010 a 2014, teve como interlocutores residentes de territórios estigmatizados (WACQUANT, 2005) desta região, perfazendo um total de quarenta e dois entrevistados (as).

Interpretar as experiências de pobreza neste século XXI exigiu apreender seus enraizamentos nos lugares praticados pelos (as) narradores (as) socialmente classificados (as) como "pobres urbanos". Caminhei ao encontro das narrativas e experiências destes citadinos em suas lutas simbólicas e construções de micro táticas individualizadas e/ou grupais de distinção social em relação às produções discursivas estigmatizantes projetadas sobre os ditos "pobres urbanos" e seus territórios vividos. Dentre estas micro táticas, assinalo aqui uma versão individualizada e privatista de pobreza, que se expressou nas diferenciações enunciadas nas categorias nativas de "pobreza-precisão/necessidade material" e "pobreza de espírito". Versão que parece indicar tendências (neo)liberais de hiperindividualização e culpabilização do "pobre" por "sua" condição social, descompromisso com os assuntos públicos e descrédito na política, a reforçar a perspectiva das "saídas individualizadas" versus as "saídas coletivas" nas tentativas cotidianas destes (as) interlocutores (as) para (sobre)viver nas margens urbanas nos anos 2000.

Processos de desqualificação e inferiorização sociais recaem sobre estes residentes das margens, seus saberes e experiências, a reafirmar hierarquias e desigualdades entre indivíduos, grupos e/ou classes sociais, (re)produzidas, cotidianamente, no modo de vida capitalista. Sob esta lógica de classificação social sustenta-se uma atitude de violência político-cultural produtora, definidora e fixadora de lugares sociais e de subjetividades conformistas. E parece expressar uma colonialidade do poder-saber capitalista moderno e ocidental (SANTOS, 2000) presente nas metrópoles contemporâneas, reiterada em suas margens. Institui-se uma produção da não-existência e do descredenciamento dos saberes e experiências de segmentos considerados em situação de desvantagem social, na particularidade desta reflexão, os socialmente (des)classificados de "pobres da periferia".

No campo das desigualdades sociais, problematizo esta versão naturalizadora

da pobreza, ora traduzida em *efeito inevitável* das transformações do capitalismo contemporâneo em seus processos de mundialização, acumulação flexível, reestruturação produtiva, reformas do Estado, desmonte dos sistemas de proteção social, destituição real e simbólica dos direitos sociais. Pobreza remetida, por vezes, ao campo da responsabilidade individualizada sobre o "sucesso" ou "fracasso" social. Os ditos "pobres" aparecem, cada vez mais, não só culpabilizados por sua condição de pobreza, senão também suscetíveis à suspeição e à criminalização, posto que tornados problemas de "lei e de ordem", representados como a encarnação atualizada das novas-velhas "classes perigosas". A "culpabilização" dos "pobres" por sua condição social – esta figura negativada de cristalização dos "fracassados" da sociedade de consumo – e a reclassificação da pobreza como problema criminal colocam-se como tendências sobrepostas aos processos socioeconômicas e político-culturais de sua produção e reprodução no capitalismo deste século XXI.

A análise crítica destes processos parece embotada e varrida de nosso horizonte de sentido enquanto a figura do "pobre" permanecer estigmatizada – alvos de uma classificação negativada, de descrédito social e de criminalização – sob a versão de naturalmente inferior, invisível e desimportante em seus saberes, cultura e experiências. Trazer aqueles socialmente classificados "pobres" para o debate público e crítico pode auxiliar nas possibilidades de desconstrução desta lógica hegemônica da (des) classificação social e das correlatas segregações sócioterritoriais a estes impelidas, a ampliar as alternativas de resignificação e criação de outras formas de existir na cidade e nas margens urbanas a partir das experiências de seus moradores.

Compreendo que os residentes em territórios estigmatizados do Grande Bom Jardim não são somente alvos desta lógica de (des)classificação produtora de inexistências sociais. Ao sentir e viver a condição periférica de estar "às margens das margens" de Fortaleza-Ce, estes agentes elaboram os seus "conceitos nativos" (VIVEIROS DE CASTRO, 2002) sobre a situação de pobreza e a classificação de "pobres" a que se encontram submetidos. Além de classificados socialmente, também (re)classificam, em seus próprios termos e sentidos, a si e aos outros residentes em seus espaços vividos e circunvizinhança considerados "periferias" de Fortaleza. Seus esquemas classificatórios sinalizam micro táticas de distinção social com relação às modelizações negativadas hegemônicas, projetadas sobre as margens urbanas e seus moradores. Figurações públicas consideradas fundamentais porque pertencentes à ordem de símbolos, valores e crenças que governam a vida brasileira dos anos 2000 e que parecem legitimadas nas zonas citadinas ditas "centrais" e "periféricas".

Nestes espaços urbanos nomeados de "periferias", identifiquei tensões e dissensos em termos das significações da pobreza e de "ser pobre" das e nas margens em face de modelizações hegemônicas estigmatizantes. E, mesmo, negações da pobreza e do "ser pobre", como auto referência por parte de seus moradores assim nomeados. Destaco as (re)classificações nativas de "trabalhador-batalhador", "classe média baixa" e "humilde" apreendidas nos relatos dos (as) entrevistados (as). Dentre

estas, destaco a categoria nativa de "trabalhador-batalhador" que, na versão dos (as) interlocutores (as), traduz-se na figura do indivíduo que tenta superar, por seus próprios méritos e pela via do trabalho, a situação de pobreza material e obtenção do acesso ao universo do consumo de mercadorias, esta expressão da promessa de felicidade e ascensão social no Brasil contemporâneo. Em seus discursos e práticas, tais agentes reiteram a ética do trabalho, o esforço individual e a visão prospectiva (a esperança no futuro), contando com a família como um suporte afetivo e financeiro nesta busca de ascensão pretendida. Na "batalha" da vida, estes interlocutores buscam tornarem-se "vencedores" em perspectiva sintonizada com o atual contexto político e cultural dos tempos de capitalismo flexível. Guardadas as possíveis proximidades com as discussões de Souza (2010) acerca de uma nova classe trabalhadora brasileira à qual nomeia de "batalhadores", a categoria "trabalhador-batalhador" adotada nesta reflexão consiste em conceito de *experiência próxima* (GEERTZ, 2000) apreendida a partir dos discursos de meus interlocutores no micro contexto do trabalho de campo.

Associadas à supracitada (re)classificação social de si e de residentes "outros" de seus territórios vividos e de seu "entorno", identifiquei ainda outras **duas micro táticas de distinção social** construídas entre os moradores destas margens urbanas: a ***transferência de estigmas*** – classificações sociais negativadas e de descrédito – projetados sobre pessoas e lugares considerados geograficamente próximos e socialmente distantes; e o ***evitamento social.*** Esta última micro tática distintiva tornou-se possível mediante a classificação de certos tipos considerados desacreditados socialmente em seus territórios vividos e dos quais os (as) interlocutores (as) afirmaram evitar "se misturar". Para tanto, engendravam discursos e práticas sócio fóbicos reiteradas em sua dinâmica vivencial cotidiana.

Em suas (re)classificações distintivas, estes (as) narradores (as) pareciam questionar a máxima das "periferias" como "*lugar de pobres*". E delineavam seus conceitos nativos de pobreza urbana e "ser pobre" em tempos contemporâneos. Em suposta contraposição ao estigma da pobreza urbana, reeditavam e re-significavam o clássico par relacional e aparentemente dicotômico "trabalhador" *versus* "bandido" adotado para (re)classificar a si e aos demais moradores destes territórios estigmatizados. Seria mais apropriado falar de categorias relacionais na configuração local de "trabalhador-cidadão" e "vagabundo-bandido", conforme são usadas por meus interlocutores em seus territórios. Traduzem nomeações ambíguas que ora negam a auto referência à pobreza, ora as consideram subclasses opostas dentro de uma classificação hierárquica dos "*pobres das e nas periferias*" desta cidade. Veem-se novamente enredados em classificações sociais produtoras de formas de não-existências projetadas de maneira homogênea sobre "todos" os residentes destas margens urbanas.

Estes atores classificados socialmente de "pobres" também erigem fronteiras simbólicas entre si e protagonizam lutas simbólicas (BOURDIEU, 2009) instituídas cotidianamente em seus territórios inscritos nas margens de Fortaleza. Em suas (re)

classificações internas, a hierarquização entre os "pobres" locais torna-se uma outra micro tática distintiva com relação à figura historicamente estigmatizada do "pobre das periferias". Ambiguamente e pela mesma tentativa de escapar às modelizações negativadas por meio de suas produções discursivas, as reproduzem e as transferem sobre os "outros" do lugar. De maneira correlata, reiteram a hierarquia social e o lugar inferiorizado atribuídos aos "pobres" no viver nas margens urbanas brasileiras neste século XXI.

Para melhor compreender esta dinâmica de (re)classificações, distinções e delineamento de hierarquias sociais entre os "pobres" urbanos, demarcatórias de fronteiras simbólicas entre estes (des)iguais arquitetadas a partir de seus territórios estigmatizados do Grande Bom Jardim, priorizei, neste artigo, discutir criticamente os conceitos nativos de "pobreza" e "ser pobre" em uma das versões mais enfatizadas nos relatos de meus interlocutores: ***a pobreza individualizada e privatista***, demarcatória de diferenciações entre uma "pobreza-precisão/necessidade material" e uma sintomática "pobreza de espírito" em tempos (neo)liberais.

2 | PROBLEMATIZANDO UMA POBREZA INDIVIDUALIZADA E PRIVATISTA NAS MARGENS URBANAS: "POBREZA-PRECISÃO" *VERSUS* "POBREZA DE ESPÍRITO" NAS VERSÕES NATIVAS

2.1 Diante da "Pobreza-Precisão", o Esforço Individual pelo Trabalho

A versão da pobreza individualizada, ou seja, concebida como atributo individual e remetida à esfera privada – tendência de viés liberal bastante difundida nestes século XXI – foi predominante e a mais recorrente nas falas dos (as) entrevistados(as). Este seu primeiro enfoque – da pobreza "precisão" ou "necessidade" material – diz respeito à falta absoluta ou precariedade no acesso ou satisfação de condições de existência que consideram mínimas. Além de citarem a expressão limite desta pobreza material, a fome por ausência de garantia de alimentação diária regular, também se referiram à falta de moradia, vestuário/calçados e trabalho somada à escassez de dinheiro.

O caminho considerado moralmente superior para escapar à dimensão desta pobreza é ter um "meio de vida" – trabalho – cada vez mais precarizado, informal e creditado às mulheres nestes territórios estigmatizados. Ressalto que o papel de "provedora do lar" vem assumido crescentemente pelas mulheres-mães e/ou avós, tornando-se a figura masculina bastante fragilizada, intermitente ou ausente nas famílias com as quais dialoguei durante a pesquisa de campo. É a situação vivida pela artesã Magali, 33 anos, residente no Bom Jardim e usuária titular do Programa Bolsa Família (PBF), mulher-mãe chefe de família, dois filhos adolescentes e o marido usuário de droga ilícita. Em seu percurso de caseira e cozinheira – únicos trabalhos formais, "de carteira assinada" – ao de faxineira/diarista e, hoje, "artesã" e vendedora

ambulante de tapetes de retalhos nas praças do Centro de Fortaleza, mantém-se inscrita nas malhas da informalidade e precarizações do trabalho que lhe garante sustentar a família e não sucumbir à pobreza material absoluta.

Se o trabalho é esta alternativa à temida "pobreza-precisão" absoluta, as experiências prevalecentes de informalidade e precarizações não lhe permitem ultrapassar a tantas outras situações de incertezas e dificuldades enfrentadas cotidianamente por esta mulher-mãe-provedora do lar. Usuário de "mesclado" (droga ilícita que combina crack e maconha), o marido de Magali não se mantém em trabalhos fixos faz nove anos. Trabalha esporadicamente – fazendo "bicos" – que não lhe garantem nem renda suficiente para sustentar a família, nem para pagar suas "dívidas de drogas", por vezes, creditadas à esposa. Situação recorrente no cotidiano das famílias de alguns de meus interlocutores, em especial, adultos e jovens do sexo masculino, envolvidos com o narcotráfico, na condição de consumidores e/ou nos circuitos de mercantilização de drogas ilícitas, com amplo crescimento do crack nas "periferias" de Fortaleza. Importa salientar que estes elementos interferem nas dinâmicas vivenciais destas famílias em condição de pobreza material residentes nas margens das margens. No caso específico de Magali, a condição de "usuário de drogas" de seu marido atinge, em especial, seu trabalho, para ela estruturante por render-lhe o suficiente para suprir as necessidades familiares e torná-la uma "trabalhadora" distinta de quem considera os "pobres" locais.

Os frequentes conflitos familiares, em meio a violências domésticas (físicas e psicológicas) e separações/reconciliações do casal, foram significativos em sua "decisão" de abandonar o emprego formal e ariscar-se em "trabalhar por conta própria". Suas tentativas de manter seu marido na posição de "pai de família" e "cidadão" – leia-se aqui, não envolvimento direto com o "mundo do crime" (FELTRAN, 2010) – remeteram, à época da pesquisa, a frustrados esforços pessoais em ajudá-lo, exigindo-lhe mais tempo e dinheiro para dispor para os assuntos domésticos. Pagava suas "dívidas de droga" e sustentava-o em casa, na esperança de poupá-lo das cobranças de traficantes que, via de regra, resultam em execuções sumárias dos devedores. Magali é, assim, a "provedora de seu lar", responsável pelos cuidados com a família, pela compra e reforma de sua casa própria, pelas negociações das "dívidas de droga" do marido junto aos traficantes locais, a exemplo de outras mulheres-mães nestas margens. O trabalho precarizado vem assumido como valor moral e único caminho no enfrentamento da pobreza material, estruturante de sua auto-imagem de "trabalhadora-batalhadora"! Conforme declarou, *famí*lia, trabalho e casa são valores importantes que tenta conciliar com a versão precarizada de seu "trabalho por conta própria", considerado a alternativa moralmente superior para escapar à pobreza material absoluta.

Todavia, quando a saída individualizada pelo trabalho não é possível ou o salário insuficiente para garantir a satisfação de necessidades materiais mínimas, poder contar com o suporte econômico e afetivo da família extensa e/ou a "ajuda" de terceiros ainda

permanecem fundamentais para muitos não sucumbirem e/ou permanecerem no nível de “pobre, pobre, pobre”, o “pobre mesmo”, o “pobre demais”, considerados em escalas inferiores na classificação de “pobre dos pobres”. Nesta condição de miséria absoluta, passar fome, não ter moradia (mesmo de aluguel) e morar na rua são as características mais evidenciadas por interlocutores, reportando-se às figuras de mendicantes e populações de rua. A estes, a “ajuda” deve ser garantida e seus beneficiários são reconhecidos como dependentes da “ajuda dos outros” pela “precisão”, incluindo aqui as ações sócio-assistenciais estatais, de familiares, vizinhos e desconhecidos.

Alguns de meus interlocutores reconheceram a existência desta pobreza material persistente em seus territórios. Entretanto, não a admitiram como categoria de auto referência e nem se consideravam nesta condição social. Quando admissível, é reportada às experiências de “outros”, submetidos a processos de difamação lateral e evitamento social. Esta “pobreza-precisão” é vista como passageira e deveria ser superada pelo esforço individual – seus próprios méritos – pela mediação do trabalho. Somente nestes termos ora explicitados, pode ser socialmente tolerada, permitindo a desculpabilização temporária de seus membros e o “merecimento de ajuda” por parte de terceiros. É o esforço individual em “batalhar, trabalhando” para superar tal condição que, supostamente, negaria a posição social negativada de “pobre” e/ou de “pobre dos pobres”, nomeações abomináveis para parcela destes narradores, nesta versão individualizada de experienciar a pobreza.

Quando indagava aos narradores se conheciam alguém que nomeassem de “pobre, relutavam em responder. Afinal, chamar alguém de “pobre” nestes territórios pode ser interpretado como uma “humilhação-inferiorização” e, ao mesmo tempo, pôr-se como “superior” – uma “pessoa besta”, “orgulhosa”, “que quer ser melhor que os outros” – posição também evitável segundo interlocutores (as). É necessário ter, no mínimo, cautela para designar como “pobre” alguém de suas teias relacionais locais. Esta figura urbana carrega em si as marcas da classificação negativada – um estigma social individualizado – e da desqualificação social tão entranhadas no nosso imaginário que, ainda quando incluídos em programas sociais estatais destinados aos ditos “pobres e extremamente pobres”, a tendência prevalecente foi negá-la tanto para si, como para designação de outrem de suas teias relacionais próximas. Pobreza e a identificação de “pobre” tornaram-se rótulos temerários para estes moradores das margens urbanas, indicativos do “desvalor do pobre” (SOUZA, 2006) reiterado em nosso imaginário urbano. As micro experiências pesquisadas apontam para uma busca de distinção social, ora pela via da construção de imagens aparentemente dicotômicas – de “trabalhador” *versus* a de “pobre” – ora pela ambiguidade entre ambas. Neste século XXI, a perversa proximidade (re)estabelecida no senso comum entre pobreza-violência-criminalidade e entre “pobre” e “vagabundo-bandido”, conforme identifiquei nas modelizações negativadas divulgadas na mídia local e também (re)produzida em discursos nativos, o cuidado é redobrado ao identificar algum dos moradores de seus territórios vividos com esta insígnia de desqualificação e estigmatização sociais.

A defesa de uma "ética do trabalho" – ainda que idealizada em tempos de precarização, informalidade e desemprego estrutural – ou o esforço concreto de permanecer trabalhando para sustentar a si e sua família, apesar do salário insuficiente não permitir alcançar esta meta somados à atitude declarada de evitar envolvimento direto com as atividades ilícitas do "mundo do crime" são importantes nesta identificação local como "pobre" em termos da pobreza material admissível e "merecedora de ajuda de terceiros". Denotam, portanto, alguns elementos distintivos de outro tipo abominado nesta versão da pobreza individualizada e privatista identificada entre os interlocutores-residentes destas margens urbanas: a "pobreza de espírito" e a correlata imagem do "pobre de espírito" ou "pessoa de espírito baixo".

2.2 A Desqualificada "Pobreza de Espírito": Símbolo de "Fracasso" Social Individualizado?

A classificação de "pobreza de espírito" emergiu como um tipo desta pobreza individualizada negada, desqualificada e combatida com veemência por parcela significativa dos entrevistados. (Des)classificação da qual buscam distinguir-se socialmente, transferindo-a para pessoas e lugares "outros". Para estes interlocutores, ser nomeado "pobre de espírito" significa estar inscrito em níveis inferiores na hierarquia social e moral em seus locais de moradia. Mesmo para quem recebe a alcunha de "pobre dos pobres" ou afirma-se "pobre" – sinônimo de "necessidade" ou "precisão" material – a "pobreza de espírito" parece-lhes um "mal" do ponto de vista de atribuir aos assim designados um lugar de inferioridade e vergonha sociais porque associada à imagem de um propalado "fracasso" individual. A versão negada e transferida de pobreza e do "ser pobre" é esta vinculada à "pobreza espiritual", que repõe para o indivíduo a culpa por sua condição material de necessidade insuperável e o lança à desqualificação social em suas teias relacionais próximas. A pobreza material absoluta torna-se intolerável e renegada quando passa a ser vista como resultado de uma "pobreza de espírito", um atributo encarnado do "pobre de espírito baixo". Instaura-se, nesta perspectiva, uma hiperindividualização do "fracasso", traduzido na persistência desta pobreza material como atributo individual e reitera a figura do "pobre" como principal responsável pela situação em que se encontra. Nesta perspectiva, ser nomeado "pobre" corresponde à proclamação pública deste "fracassado" individual, expresso socialmente na condição de pobreza material, sobretudo, a absoluta.

Para alguns destes interlocutores, a "pobreza mesmo" e seu correlato "ser pobre, pobre, pobre", o "pobre mesmo" ou o "verdadeiro pobre" – inscritos na versão dos "pobres dos pobres" em termos de uma persistente e/ou absoluta pobreza material, "muita precisão" ou "necessidade" – só existiria para os de "espírito baixo". Conforme amplamente enunciado, a pobreza material tolerada e admitida tem como contraponto o esforço individual para seu enfrentamento e/ou superação pelo trabalho, mesmo quando, momentaneamente, "sem trabalho pra trabalhar". Caso contrário, passaria a

constituir-se em resultado desta "pobreza de espírito" específica da "pessoa de espírito baixo" ou "pobre de espírito". Não haveria tolerância ou admissão da persistência da pobreza material e tampouco merecimento da "ajuda" de terceiros para quem permanece conformado com sua situação, *"esperando ajuda dos outros", "não se sacrificam", "não correm atrás"* para *"melhorar de vida"*.

O contraponto ao "pobre de espírito baixo" seria o "espírito batalhador". No olhar dos autodesignados "batalhadores", a pobreza e seu correlato "pobre" são reportadas à figura negativada do "pobre de espírito" como expressão limite de um "fracassado" individual expresso socialmente na condição de pobreza material naturalizada e individualizada para quem a vivencia e para quem assim o classifica. Nesta perspectiva, a designação de "pobre de espírito" associa-se à acusação e/ou julgamento moral do indivíduo assim culpabilizado por sua condição de pobreza material como atributo pessoal e irrevogável daqueles que, supostamente, não se esforçaram para superá-la, configurada como uma "pobreza infernal de quem não quer nada!", conforme enunciou uma interlocutora de pesquisa.

Pobreza associada a certo julgamento-acusação moral – no caso de famílias onde não identificam este esforço individual pelo trabalho – atribuindo-lhes um lugar de inferioridade da qual os "trabalhadores-batalhadores" buscam distinguir-se socialmente. O chamado "pobre de espírito" encarnaria, assim, a figura contemporânea do "fracassado" da sociedade de consumo contemporânea e, supostamente, carregaria uma pobreza subjetiva entrecruzada à material. Nos termos nativos, seria alguém sem alimentação regular e/ou "passa fome" frequentemente; sem moradia, nem alugada; sem trabalho; sem religião e/ou sem Deus; sem vontade e coragem para vencer; sem espaço, sem poder ir além (limitado e sem lugar no mundo, chagando a viver nas ruas); aquele que acha que não pode ter nada, que se acha pobre; quem não pode comprar ou desejar alguma coisa; quem abandona a família; inserindo os usuários de drogas ilícitas e os alcoólatras. Estes elementos identificados aos "pobres de espírito" traduzem-se em verdadeiras nomeações-símbolos de estigmatização local. Designa pessoas desacreditadas e alvo de acusações e de evitações sociais nestes territórios.

Na versão dos "batalhadores-trabalhadores", o "pobre de espírito" expressa falta/ negação e acomodação, representado como "pessoa desleixada" e que "só vive à espera de ajuda dos outros", seja do "governo", da família, de vizinhos ou de desconhecidos. Traduz uma nomeação-insígnia do "fracasso social" creditado ao "fracasso individual" destes residentes nas margens urbanas, sobretudo, quando privados do acesso aos bens de consumo considerados símbolos de prestígio individual reconhecidos em nossa vida brasileira do presente. Eis as significações atribuídas à "pobreza de espírito" negada como auto referência por parte dos autoproclamados "trabalhadores-batalhadores", por considerá-la uma humilhação execrável, todavia, por vezes, reproduzida para estigmatizar seus (des)iguais.

Na perspectiva do "batalhador", a pobreza material ou a "falta de dinheiro" poderia ser compensada, então, pela "riqueza espiritual", que consistiria em atributo

individual de quem não se acomoda e "nem é desleixado com a vida", tem "fé em Deus" e "batalha" para ser um "vencedor". Atributo demonstrável nas "conquistas" ditas materiais – alimentação diária, moradia própria, sustento da família, pagamento de contas, superação de dificuldades econômicas – e imateriais – manter ou melhorar de trabalho, perspectiva de futuro e esperança de "melhorar de vida", cuidar da família, ter força de vontade, ajudar os outros, ter religião, obter respeito dos vizinhos, participar em ações grupais locais – que, necessariamente, não precisam vir associadas. Os "batalhadores" reiteram, em primeira instância, a "ética do trabalho" e a "esperança no futuro" em seus esforços individuais permanentes para tornarem-se "vencedores" na sociedade de consumo. São referências a partir das quais orientam-se como seus símbolos de prestígio social local em comparação aos símbolos de estigmatização atribuídas aos "pobres de espírito". Afinal, se dizem dotados de um "espírito batalhador"!

3 I CONCLUSÃO

Nas versões relacionais do "espírito batalhador" e do "pobre de espírito", assumidas nas narrativas ora interpretadas, estes interlocutores parecem celebrar a figura do indivíduo desligado de suas pertenças sociais (atomizado) e elevado ao patamar de único responsável por governar suas relações com as incertezas e inseguranças inscritas neste viver precário nas margens de Fortaleza-Ce. Parecem comungar de um individualismo extremo – um hiperindividualismo, na expressão cunhada por Lipovetsky & Serroy (2011) – vigente na tendencial cultura narcísica (LASCH, 1990) contemporânea, na qual prosperam a autonomização da existência individual centrada em si mesma, a busca do prazer, do bem-estar pessoal e consumidor, a flexibilização dos liames sociais, o descomprometimento para com os assuntos públicos e o descrédito com a política. Aspectos que contribuem para a fabricação social de um indivíduo, senão incapaz, ao menos fragilizado para lidar com as "condições" de precariedade da vida que extrapolam o nível de suas escolhas e esforços hiperindividualizados para tentar enfrentá-las e/ou superá-las.

O hiperindividualismo – na proclamação ao "indivíduo livre e senhor de si" – tende a produzir o seu contrário, alerta Lipovetsky (1994): um indivíduo que "mais aparece vulnerável, frágil, desarmado internamente". Condição traduzida no drama do isolamento/solidão afetivo e social, em experiências sociais vividas como fracassos pessoalizados, na insegurança interior de um "eu mínimo" fragilizado e ensimesmado, sintonizado com a *"lógica do sobrevivencialismo"* à qual *cada um e todos* e, em especial, as camadas pauperizadas, encontram-se submetidas à busca pela sobrevivência no *aqui-e-agora*. *"Sobreviver"* torna-se o imperativo da vida humana na contemporaneidade (LASCH,1990). E, de fato, tal imperativo de "sobreviver" tem adquirido dimensões trágicas em territórios estigmatizados do Grande Bom Jardim, dada a densidade de precariedades sócio-econômica e civil à qual se encontra

submetida uma considerável parcela de seus moradores, presos a “condições” que escapam à sua “riqueza espiritual e/ou ao seu “espírito batalhador”.

Contudo, inscrita nesta tendência de hiperindividualismo, as engenhosas saídas individualizadas e privatizantes empreendidas pelo “espírito batalhador” e autoproclamado portador de uma “riqueza espiritual” diante do peso de uma “pobreza material” cotidianamente vivida por meus narradores, escamoteiam um aspecto fundamental na interpretação crítica desta versão de pobreza: o de que os homens fazem história sob *condições determinadas*, para retomar aqui uma frase ainda atual de Marx, nestes tempos de capitalismo flexível mundializado. Vivemos uma época de precariedade instaurada em múltiplas dimensões da existência humana, extrapolando o mundo do trabalho, fundando incertezas e inseguranças objetivas e subjetivas generalizadas e cotidianamente vivenciadas no tempo presente. Afinal, as condições sócio-históricas e político-culturalmente construídas sob uma *precariedade que está em toda part*e, segundo afirmou Bourdieu (1998) – sob a qual estamos expostos a processos de inseguranças e incertezas generalizadas e permanentes em múltiplos campos do viver – limitam as “escolhas” posta em âmbitos puramente individualizado e privatizado. Precariedade inscrita em um *modo de dominação* de tipo novo, fundado na instituição desta situação generalizada e permanente de insegurança (BOURDIEU, 1998).

Esta configuração contemporânea da “precariedade” torna-se superior técnica de poder-submissão “(...) porque abandonou as pessoas aos seus próprios recursos, lamentavelmente inadequados quando se trata de ‘controlar’ sua condição atual, um controle forte o bastante para encorajar pensamentos para mudar o futuro. O descomprometimento é o mais atrativo e praticado jogo da cidade hoje em dia” (BAUMAN, 2008: 20). De maneira contundente, esta conotação da pobreza recolocada à figura idealizada do *indivíduo livre e igual capaz de fazer escolhas e assumir o comando sobre sua vida* – hiperindividualizada e quase que independente das “condições não escolhidas” produtoras da dinâmica de precariedade à qual se encontra impelido – parece convergir com a tendência de gestão territorial da pobreza urbana pela via estatal punitiva-penal complementar à assistencialização focalizada nos “pobres e extremamente pobres”, em curso no Brasil deste século XXI. E permite entrever traços fundantes desta versão (hiper)individualizada e privatizada de pobreza vigente nas experiências nativas: a naturalização, a despolitização e o ocultamento da gênese da produção e reprodução da pobreza e da figura do “pobre” vinculada à lógica estruturante do capitalismo em suas expressões contemporâneas.

REFERÊNCIAIS

AGAMBEN, G. .Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

BEZERRA, Leila M. Passos de S. Pobreza e lugar nas margens urbanas: lutas de classificação em territórios estigmatizados do Grande Bom Jardim, 2015. 450 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza-Ce.

BOURDIEU, P. Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Trad. Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

_____. A Miséria do Mundo. Petrópolis: Vozes, 1997.

CHOSSUDOVSKY, M. A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. Trad. Marylene Pinto. São Paulo. São Paulo: Moderna, 1999.

LIPOVETSKY, G. & SERROY, J. A cultura-mundo: resposta a uma sociedade desorientada. Trad. Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

MARX, K. A lei geral da acumulação capitalista. In: O Capital: crítica da economia política. Livro Primeiro: o processo de produção do capital. Tomo 2 (Capítulos XIII a XXV). Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SANTOS, B. de S. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000 (Coleção Para um novo senso comum, v. 1).

YASBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. Revista Serviço Social e Sociedade. n. 110. São Paulo: Vozes, abr./jun. 2012.

VIVEIROS DE CASTRO, E. O nativo relativo. MANA, v. 8, n. 1, pp. 113-148, 2002a.

WACQUANT, L. Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada. Trad. João Roberto Martins Filho. 2. ed. Rio de janeiro: Revan, 2005.

CAPÍTULO 24

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL E A ABERTURA PARA UMA EDUCAÇÃO CONSCIENTIZADORA

Aline Evelin Fabrício de Macedo
Universidade Estadual de Maringá
Maringá - PR

Ana Paula de Souza Santos
Universidade Estadual de Maringá
Maringá - PR

Fujie Kawasaki
Universidade Estadual de Maringá
Maringá - PR

Rafael Pereira
Universidade Estadual de Maringá
Maringá - PR

Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues
Universidade Estadual de Maringá
Maringá - PR

Welington Júnior Jorge
Universidade Estadual de Maringá
Maringá – PR

RESUMO: Amparados por levantamento bibliográfico, buscamos traçar cronologicamente como aconteceu a inserção do tema "educação ambiental" na constituição brasileira. Para isso, foram analisados os textos das constituições brasileiras desde 1824, até a do ano de 1988. Foi constatado que a preocupação com uma educação para a preservação do meio ambiente aparece apenas na Constituição de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã. O aparecimento do tema aconteceu após o compromisso firmado entre países desenvolvidos e em desenvolvimento em Estocolmo, no ano de 1972. Trazemos dois exemplos de projetos não-governamentais que promovem educação ambiental para a população brasileira.
PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas; Educação ambiental; Constituição brasileira.

ABSTRACT: Supported by a bibliographical survey, we sought to trace chronologically how the insertion of the theme "environmental education" occurred in the Brazilian constitution. For that, the texts of the Brazilian constitutions were analyzed from 1824 until 1988. I t was verified that the concern with an education for the preservation of the environment appears only in the 1988 Constitution, also known as Citizen Constitution. The theme came after the compromise between developed and developing countries in Stockholm in the year 1972. We bring two examples of non-governmental projects that promote environmental education for the Brazilian population.
KEYWORDS: Public Policy; Environmental education; Brazilian constitution.

1 I INTRODUÇÃO

Nem sempre o meio ambiente foi uma preocupação para as políticas públicas brasileiras. No decorrer da história das Constituições Federais, de 1824 até 1969, o Brasil não se preocupou com essas questões ambientais. Foi a partir da Constituição de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, que foi inserido o artigo 225 que trata especificamente da preocupação com o meio ambiente.

A primeira Constituição Federal (CF) no Brasil foi promulgada em 1824, dois anos após a independência do Brasil em 1822. Para apresentar como foram constituídas as leis voltadas para educação, faremos uma breve história da formação institucionalizada do processo educativo no Brasil, tendo prerrogativa as Constituições Federais. É importante destacar que a educação brasileira teve forte influência da Igreja Católica Apostólica Romana, porém não nos atentaremos a didática e metodologia de ensino, mas sim, como foram estabelecidas nas constituições federais em relação a educação ambiental.

As Constituições Federais que teremos como referência de análise serão as de: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. As ementas, decretos ou qualquer outra alteração que estiver em andamento ou aprovada, só terão atenção, caso as mesmas descreverem qualquer assunto referente a educação ambiental. Outro fator a não ser levado em consideração no trabalho são as inclusões e exclusões de disciplinas nos diversos níveis de ensino. Como caráter de localização serão consideradas: Séries Iniciais (Fundamental I) de 1º ao 5º ano; Fundamental II de 6º ao 9º ano; Ensino Médio de 1º ao 3º ano, no que se refere a modalidade de ensino não será foco do trabalho.

Outro ponto a ser levado em consideração são os artigos referentes à educação, sendo eles o 205 e 225 da CF de 1988. Devemos ressaltar também a Lei 9.795/1999 da sustentação sobre a aplicabilidade da educação ambiental nas escolas, ao qual se faz componente essencial em todos os níveis ensino. O presente trabalho também contempla a importância da Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, que teve como objetivo conscientizar a população mundial sobre o meio ambiente e os cuidados que cabem a toda sociedade na sua manutenção e preservação.

A metodologia a ser utilizada será de levantamento bibliográfico, sendo utilizados os autores(as): Farinha[1] (2006); Granziela[2] (2009); Ghiraldelli Jr[3] (2009) e Piletti e Piletti[4] (2013). Por fim, o trabalho pretende demonstrar quais foram os avanços no processo educativo brasileiro referentes à educação ambiental e como as leis estabelecidas nas constituições legitimaram o ensino voltado para a preservação ambiental e sustentabilidade.

---

1 FARINHA, Renato. *Direito Ambiental*. 1 ed. Leme - SP: CL EDIJUR, 2006.
2 GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental.* 1 ed. São Paulo : Atlas, 2009.
3 GHIRALDELLI, Paulo Junior. *História da Educação Brasileira*. 4 ed. – São Paulo : Cortez, 2009.
4 PILETTI, Claudino; PILETTI, Nelson. *História da Educação:* Confúsio a Paulo Freire. 1 ed. São

2 I HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO DO BRASIL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Em 1549 chega ao Brasil a Companhia de Jesus fundada por Inácio de Loiola. A função desse grupo era através do "catequismo" ensinar ao índio o cristianismo. Após a chegada dos jesuítas foi edificada a primeira escola elementar, na cidade de Salvador, onde, além do ensino, o objetivo central era propagar a fé cristã. No entanto, ao tentarem converter os índios ao cristianismo houve grande dificuldade, uma vez que os mesmos não tinham domínio da leitura e escrita.

As escolas fundadas no Brasil até o ano de 1570 encontravam-se em Porto Seguro, Ilhéus, São Vicente, Espírito Santo, São Paulo de Piratininga, Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia. Os documentos que regulamentavam o ensino era o *Ratio atque Instituto Studioum*, também conhecido como *Ratio Studiorum* (GHIRALDELLI JR, 2009).

No ano de 1759 depois de longos duzentos e dez anos, os jesuítas foram expulsos da Colônia por decisão de Marquês de Pombal. Esse foi o primeiro momento de ruptura no processo educacional brasileiro. Neste período, o país contava com mais de dezessete Colégios e Seminários espalhados por todo o país. No século XVIII o Brasil já era visto como grande potência fornecedora de matéria-prima, chamando a atenção de Portugal. As ideias jesuíticas já não eram tão bem vistas assim, uma vez que via-se necessária uma educação voltada para a racionalização, para a produção, acúmulo de riquezas. Pouca coisa permaneceu no que se referia à educação. A proposta de Pombal era organizar uma sociedade voltada para os interesses do Estado. Para isso, a escola deveria assumir essa responsabilidade (PILETTI e PILETTI, 2013).

Em 1772 o governo de Portugal institui o "Subsídio Literário", ou seja, a taxação referente à carne verde, o vinho, o vinagre e aguardente. Essas taxas seriam transferidas para as escolas de níveis primário e médio. Entretanto, muitos professores ficavam sem receber esperando esse dinheiro dos "impostos" afetando assim o ensino escolar. Toda tentativa de revitalizar o ensino no Brasil foi em vão. Somente em 1808, com a chegada da Família Real no Rio de Janeiro, a educação voltava a dar os primeiros passos (GHIRALDELLI JR, 2009).

Com a chegada de D. João ao Brasil no início do século XIX, vieram com ele mais de 10.000 nobres das mais diversas áreas e segmentos, trazendo consigo arquivos portugueses e mais de 60.000 livros, fundando-se assim a Primeira Biblioteca Pública Brasileira no estado do Rio de Janeiro. Já no ano de 1816, com a abertura dos portos no Rio de Janeiro, chegaram também os intelectuais franceses que formaram anos depois o primeiro grupo de intelectuais brasileiros. Outro ponto importante a ser destacado neste mesmo período foi a fundação de instituições de ensino superior e a criação da Imprensa Régia, facilitando assim as produções e cópias de livros. Em 1822, D. Pedro I, inspirado na constituição francesa, declara no dia 7 de setembro de 1822 a independência do Brasil e dois anos depois estabelece a Primeira Constituição

Paulo : Contexto, 2013.

Federal no ano de 1824 (GHIRALDELLI JR, 2009).

2.1 Constituição de 1824 até 1988 e o avanço na educação escolar

Embora independente, o Brasil encontrava-se em um regime imperial, ou seja, todas as ordens e decisões deveriam perpassar pelo Imperador D. Pedro I. A Constituição de 1824 estabelece no Artigo 179 no Parágrafo XXXII "A instrução primária e gratuita a todos os cidadãos". Parágrafo XXXIII "Colégios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Ciências, Belas Letras e Artes". (BRASIL, 1824). Logo nos primeiros anos de império, o que tange às questões ambientais, não foi levado em consideração, ou seja, nenhuma menção foi feita na constituição.

Após a Proclamação da República no ano de 1889, o Brasil passa por uma nova reestruturação política. Com o fim do império e a instituição do Estado Laico, através do Decreto 119-A, o país, já com sistema presidencialista, começa a caminhar com independência e sem vínculos diretos com a Igreja Católica Apostólica Romana. O Brasil no início do século XX alcançava em média 75% de analfabetos (GHIRALDELLI, 2009). Segundo a Constituição Federal de 1891 no Art. 72 "§ 6º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos" (BRASIL, 1891). Embora não explícita na Constituição Federal de 1891, o início do século XX, principalmente nos anos de 1920, surge o Movimento da Escola Nova que tinha como proposta defender um ensino universal, gratuito, obrigatório e leigo. Os Estados poderiam, de forma independente, tomar certas iniciativas no processo educativo, desvinculado da esfera federal (MARQUES, 2009)[5].

Um grande marco para educação brasileira aconteceu em 1930 com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública. Após a instituição do Ministério, a reforma do ensino brasileiro começa a tomar novos rumos. Após vários movimentos estabelecidos nesse período, o governo Getúlio Vargas outorga uma nova Constituição no ano de 1934 (GHIRALDELLI JR, 2009).

A Constituição de 1934, após a criação do Ministério da Educação, teve avanços circunstanciais para a educação, ao qual dispõe de forma legitima pela primeira vez que a educação é um direito de todos, e é atribuído um capítulo referente a educação na constituição. Começam assim a criação de Conselhos Educacionais e Estaduais de Educação, determinando verbas que fossem direcionadas diretamente para educação, dando assim condições para os Estados reestruturarem a educação, que começa a tomar novos rumos (GHIRALDELLI JR, 2009).

Na Constituição Federal de 1934[6], embora bem desenvolvida e com um olhar importante para a educação, também não foi encontrada qualquer iniciativa ou preocupação que que tange a educação ambiental ou meio ambiente. No que se refere

5 MARQUES, Vera Regina Beltrão. *História da Educação.* Curitiba : IEDES Brasil S/A. 2009.

6 BRASIL (1934). Constituição Federal de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 08 de set. 2016.

a Constituição Federal de 1937[7], 1946[8] e 1967[9], pouco mudou em relação a de 1934, as pautas eram estabelecidas em organização de uma educação gratuita, porém sem nenhuma ressalva no que tange a educação ambiental.

Já na CF de 1988, houve um grande avanço tanto no ensino público como na educação ambiental. No artigo 225 em especial o inciso VI diz: "promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente" (BRASIL, 1988, s.p). A partir de agora o texto trará considerações e discussões referente a educação ambiental e educação pública.

3 I CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO: UM OLHAR PARA A EDUCAÇÃO

No ano de 1972, na cidade de Estocolmo na Suécia, ocorreu uma conferência na qual estiveram presentes diversos países para discutir questões ambientais no planeta. Os países desenvolvidos preocupados com o caminho que o meio ambiente estava se dirigindo, promoveram essa conferência a nível mundial para as possíveis atitudes que os países deveriam assumir no quesito de preservação ambiental, ficando esse encontro conhecido como Conferência de Estocolmo (FARINHA, 2006)[10].

Embora não aceita por todos os países, principalmente os que estavam "se desenvolvendo" mantiveram a presença. Os assuntos pautados neste encontro eram referentes à preservação do meio ambiente e os efeitos e problemas futuros que poderiam ser causados, caso nada fosse feito. De fato, muitos países em pleno desenvolvimento não concordavam com os caminhos que a conferencia estava seguindo, já que naquele período histórico não tinham a ideia de unir o desenvolvimento industrial/econômico de forma sustentável.

No que tange aos interesses do Brasil, o governo militar, na busca pelo desenvolvimento econômico também conhecido como "milagre econômico", pouco se interessou em cumprir com os princípios estabelecidos na conferência. A condição econômica à qual o Brasil estava passando nos anos de 1970, era um grande motivador para não aceitar a proposta feita em Estocolmo, afinal, caberia aos países desenvolvidos se preocuparem com as questões ambientais e não os países que estavam em pleno desenvolvimento (SOBRINHO, 2008)[11].

Referente à Educação Ambiental, a Conferência de Estocolmo foi um propulsor para que os países começassem a analisar as questões ambientais e repensar de que forma diminuir os impactos ambientais sem prejudicar outros setores. A Conferência

7 BRASIL (1937). Constituição Federal de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 08 de set. de 2016.

8 BRASIL (1946). Constituição Federal de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 08 de set. de 2016.

9 BRASIL (1967). Constituição Federal de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em: 08 de set. de 2016.

10 FARINHA, Renato. *Direito Ambiental.* 1 ed. Leme-SP – CL EDIJUR, 2006.

11 SOBRINHO, Carlos Aurélio. *Desenvolvimento sustentável: uma análise a partir do Relatório Brundtland.* (Dissertação na área de Ciências Sociais), 2008.

foi composta por vinte seis princípios, entre os quais, um princípio chama atenção. De acordo com o princípio 19,

> É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos[12].

Dentre vários importantes princípios estabelecidos da Conferência de Estocolmo, o item dezenove chama a atenção pela questão da conscientização para preservação ambiental na educação de jovens e adultos. A própria Constituição Federal de 1988, faz menção à importância do meio ambiente e consequentemente à educação ambiental.

Segundo o artigo da Constituição de 1988,

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
>
> VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; (BRASIL, 1988)

A própria constituição estabelece que os Estados e municípios deverão promover a educação ambiental nas escolas, a fim de conscientizar crianças, jovens e adultos da importância da preservação ambiental e sustentabilidade.

3.2 Políticas Públicas e a Educação Ambiental no Brasil

A preservação dos recursos naturais tornou-se uma preocupação mundial e é uma responsabilidade de todos os países a consolidação de políticas públicas eficientes em sua proteção. A preocupação com a preservação do meio ambiente é recente na história da humanidade, e assim também podemos conceber no Brasil.

Promover e incentivar a educação (art. 205 da Constituição Federal)[13], foi e continua sendo um grande desafio para a sociedade brasileira, mesmo com leis de incentivo, como a Lei 9.250/95 Art.26[14]. Ainda estamos muito aquém de onde

12 Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html. Acesso em 09 de set. de 2016.

13 Art. 205 da Constituição Federal de 1988. 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.

14 Lei 9250/95 Art. 26 da Constituição Federal de 1988. “Ficam isentas do imposto de renda as bolsas de estudo e de pesquisa caracterizadas como doação, quando recebidas exclusivamente para proceder a estudos ou pesquisas e desde que os resultados dessas atividades não representem vantagem para o doador, nem importem contraprestação de serviços. ”

deveríamos estar, equiparados aos países desenvolvidos. Estes, com o analfabetismo nulo, já se preocupam, há muito, com outra forma de educação, a ambiental, visando o bem-estar do planeta, pois este se mostra cada vez mais sensível e impróprio para as gerações futuras.

Agora, como podemos conciliar educação e educação ambiental, sabendo que, baseados em dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o Brasil possui a oitava maior população de analfabetos no mundo, cerca de 17 milhões de pessoas? O Art. 214[15] da Constituição Federal mostra que temos, sem dúvida, que focar nossas atenções na educação, pois sem essa, não conseguiremos fazer nossas crianças e adolescentes assimilarem a importância e colocar em prática a educação ambiental.

Em 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente foi estabelecida mediante a Lei 6.938/81, criando o SISAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), com o objetivo de preservar e manter recursos naturais, compatibilizar desenvolvimento e preservação, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propicia à vida e impor sanções ao poluidor e predador.

Pela primeira vez na história das constituições brasileiras, em 1988, o tema Meio Ambiente foi inserido, dedicando a este um capitulo (Capitulo VI). O art. 225 da CF abrange todos os setores, como: preservação, controle de produção e comercialização que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, proteção da fauna e da flora, obrigando as usinas nucleares a terem sua localização definida por lei federal. Descentralizou a proteção ambiental, dando ampla competência a União, Estados, Municípios e Distrito Federal para legislarem sobre material ambiental. Quanto a Legislação Ambiental, esta protege a agricultura, a água, o ar, a biodiversidade, a camada de ozônio, a desertificação, a fauna, a flora, os índios, o mar, a pesca, o solo; regula também o amianto, os crimes ambientais, a segurança nuclear, o saneamento, entre outros. Seguindo esses preceitos, a Lei 9.795/99[16] visa a educação ambiental em todos os níveis de educação, seja por instituições ou por meios de comunicações.

Algumas localidades que já colocaram em prática um modelo de educação, e estão

15 Art. 214 da Constituição Federal de 1988. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:
I - Erradicação do analfabetismo;
II - Universalização do atendimento escolar;
III - Melhoria da qualidade do ensino;
IV - Formação para o trabalho;
V - Promoção humanística, científica e tecnológica do País.
VI - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

16 BRASIL. Lei no 9.795, de 27 de abr. de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm>. Acesso 13 de set. de 2016.

aptas a implantarem, em parceria com ONG's (Organizações Não Governamentais, sem fins lucrativos) projetos que incentivem a educação ambiental. Fazendo jus ao Art.225, inciso VI da Constituição Federal de 1988, temos como exemplo do Projeto Tamar.

Uma iniciativa válida é a do Projeto Tamar, que é um programa de conservação ambiental, vinculado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama –, órgão pertencente ao Ministério do Meio Ambiente e Recursos Naturais – MMA. Com a finalidade de auxiliar a intervenção socioambiental, foi criada em 1988 como organização não-governamental, a Fundação Centro Brasileiro de Proteção e Pesquisa das Tartarugas Marinhas – Fundação Pró-Tamar[17].

A partir de então, o Projeto Tamar se apresenta com uma configuração híbrida (Estado/ONG), pois se relaciona com a ONG de maneira simbiótica (Suassuna, 2002.), onde grande parte do trabalho é na educação ambiental, na inclusão social e na geração de renda. Em todo o país é dirigida à crianças e jovens carentes das comunidades costeiras onde o Projeto atua. Os programas do Tamar, muitas vezes representam a única chance para filhos e filhas de pescadores aprenderem um novo ofício. São eles também que levam para o futuro a mensagem conservacionista do Projeto. Em uma entrevista do presidente do Projeto em janeiro de 2001, Guy Marcovaldi disse sobre educação ambiental:

> A capacidade de você informar a uma pessoa como ela deve proceder (em relação à natureza) (...) mas, a capacidade de você fazer com que a pessoa goste da natureza ou de uma parte da natureza. Isso, para mim, é educação ambiental. Ou seja, fazer a pessoa compreender que ela precisa da natureza" (SUASSUNA, 2002, p. 56-57)[18].

A Base de Ubatuba é uma das que se destacam nesse trabalho, através de programas como a Oficina de Sacolas de Papel Reciclado e o Projeto Cuidados com a Vida. A Oficina de Sacolas de Papel Reciclado foi criada em 1997, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, atendendo em dois turnos, crianças e adolescentes entre 9 a 17 anos, pertencentes a famílias de baixa renda, moradores dos bairros adjacentes ao Projeto Tamar. Para participar é fundamental que estejam matriculados e frequentem a escola regularmente[19].

Outro exemplo a ser seguido, este de dimensão internacional, é o da ONG WWF (World Wide Fund for Nature), que tem como objetivo a redução do impacto da ação do homem na natureza, harmonizar a atividade humana e a conservação da biodiversidade, promovendo o uso racional dos recursos naturais em benefício dos cidadãos de hoje e das futuras gerações; focando as mudanças climáticas e energia,

17 Projeto Tamar. Disponível em: <http://www.tamar.org.br/> Acesso em 08 de set. de 2016.

18 SUASSUNA, Dulce. *Dois processos, um modelo* – a intervenção do Projeto Tamar em comunidades de pescadores. 2002. Disponível em < https://www.seer.furg.br/ambeduc/article/view/1058 > Acesso em 12 de set. de 2016.

19 Projeto Tamar. Disponível em: < http://www.tamar.org.br/interna.php?cod=64 > Acesso em 12 de set. de 2016.

ao desenvolvimento sustentável, a agricultura e a água[20].

4 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando por base todos os preceitos aqui analisados sobre a Educação Ambiental e como as Constituições Federais trataram o assunto, pode-se analisar que o processo educacional no Brasil, foi se desenvolvendo a passos lentos e que em todo contexto histórico não houve políticas públicas para pensar o meio ambiente e a sustentabilidade, não apenas no contexto da conscientização da população em geral, tampouco na educação escolar. Apenas na CF de 1988, que o Brasil se propôs a voltar os olhos sobre as questões ambientais.

O presente trabalho apresenta que dos pontos primordiais para pensar toda a questão ambiental, podemos fazer referência à Conferência de Estocolmo no ano de 1972, que, embora tendo em sua grande parcela sido promovida pelos países desenvolvidos, muitos outros países tiveram que se adequar e começar a pensar sobre as questões ambientais. Após a Conferência, vinte e seis princípios foram estabelecidos, contribuindo assim em grande importância na reformulação da Constituição de 1988 no Brasil, ao qual foi inserida entre várias outras questões o Direito Ambiental com a inclusão do artigo 225.

Para trazer a discussão sobre a Educação Ambiental como apresentado no trabalho, partimos de dois artigos que deram início a problematização sobre educação e meio ambiente, sendo os artigos 205 e 225, o primeiro fazendo referência a educação sendo dever da família e do Estado em promover e incentivar e logo depois, o artigo que faz referência ao meio ambiente, onde é descrito que todos têm direito ao mesmo, cabendo assim ao poder público defender e preservar. Outro item que foi destacado é a Lei nº 9.795, que institui a Educação Ambiental nas escolas de todos os níveis e modalidades no processo educativo. Assim, ambos os artigos e leis favorecem para a inclusão e discussão da educação e em especial a educação ambiental.

Entre vários projetos existentes que prioriza a conscientização do meio ambiente buscamos citar de modo breve o Projeto Tamar a nível nacional e a WWF a nível internacional, embora vale destacar que não foi realizado pesquisas aprofundadas sobre ambos os projetos, mas sim, servirão para indicar a possibilidade de se preocupar com a educação e as questões ambientais. Desta forma, destacamos que nos parâmetros de sustentação legal amparado pela constituição é possível ter iniciativas sobre essas questões, porém a lei por si só não garante o funcionamento dos projetos ambientais e de sustentabilidade, se faz necessário um trabalho em conjunto com a sociedade civil e políticas públicas atuando fortemente nessas questões.

20 WWF Brasil. Disponível em <http://www.wwf.org.br/wwf_brasil/historia_wwf_brasil/> Acesso em: 12 de set. de 2016.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1824). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 1824.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 1891.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 1934.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 1937.

BRASIL. Constituição (1961). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasilia, DF, 1961.

BRASIL. Constituição (1971). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasilia, DF, 1971.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988.

FARINHA, Renato. **Direito Ambiental.** Leme – SP : CL EDIJUR, 2006.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **História da educação brasileira.** 4 ed. – São Paulo : Cortez, 2009.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental.** São Paulo : Atlas, 2009.

PILLETTI, Claudino; PILLETTI, Nelson. **História da Educação:** de Confúsio a Paulo Freire. – 1 ed. – São Paulo : Contexto, 2013.

MARQUES, Vera Regina Beltrão. **História da Educação.** Curitiba : IESDE Brasil S. A., 2009.

SOBRINHO, Carlos Aurélio. **Desenvolvimento sustentável:** uma análise a partir do Relatório Brundtland. 4 de mar. de 2008. 197 fol. Dissertação de Mestrado – UNESP – Marília: SP. 2008.

SUASSUNA, D. M.F.A. Dois processos, um modelo: a intervenção do Projeto Tamar em comunidade de pescadores. **Ambiente & Educação**. Rio Grande : FURG, v.7,2002.

CAPÍTULO 25

POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DO TURISMO NO LITORAL PIAUIENSE

Francisco Coelho Mendes
Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação.
Universidade Federal da Paraíba, Departamento de Turismo e Hotelaria.
João Pessoa, Paraíba.

Magnólia Lima Verde Coelho Mendes
Graduação em Ciências Biológicas.
Universidade Federal da Paraíba, Hospital Universitário Lauro Wanderley.
João Pessoa, Paraíba.

RESUMO: O desenvolvimento do turismo requer o compromisso e o envolvimento de pessoas capacitadas e habilitadas para viabilizar a sua implementação. Diante da necessidade de interação entre os órgãos públicos e a iniciativa privada visando o desenvolvimento sustentável do turismo, questiona-se: como o programa de regionalização do turismo (PRT) é contemplado enquanto política de turismo nas localidades turísticas do litoral piauiense? A metodologia adotada foi do tipo pesquisa qualitativa e descritiva, mediante a realização de pesquisa bibliográfica, consulta documental e entrevista (depoimento). Percebe-se que existe falta de habilidades institucionais, carências na gestão participativa, e pouco compromisso com o desenvolvimento turístico.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Desenvolvimento do Turismo; Gestão do Turismo.

ABSTRACT: The development of tourism requires the commitment and the involvement of people qualified and ability to viability its implementation. Given the need for interaction between public agencies and private initiative aimed at the sustainable development of tourism, the question is: how is the tourism regionalization program (PRT) contemplated as a tourism policy in the tourist areas of the Piauían coast? The methodology used was qualitative and descriptive research type, through bibliographical research, documentary consultation and interview (testimony). It is perceived that there is a lack of institutional skills, shortages of participatory management, and little commitment to tourism development.

KEYWORDS: Public Policies; Tourism Development; Tourism Management.

1 | INTRODUÇÃO

O crescimento socioeconômico dos brasileiros, com a melhoria da qualidade de vida, aumentou sensivelmente nos últimos anos, favorecendo a busca pelas atividades de lazer e turismo. Isso tem diversificado e alavancado o turismo doméstico e internacional.

Em função das rápidas transformações

socioeconômicas e socioambientais promovidas pelo turismo no litoral do Piauí, verifica-se alterações na ocupação do espaço geográfico, no tocante ao crescimento populacional, a especulação imobiliária, e a depredação do litoral piauiense.

Nessa perspectiva, as políticas públicas aplicadas ao turismo no Piauí e a capacidade institucional dos órgãos gestores do turismo no Estado contam com a parceria público-privada entre a Secretaria de Estado do Turismo no Piauí (SETUR-PI), a Unidade do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Piauí (PRODETUR-PI) e a Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN-PI), bem como as agências ou operadoras de viagens e a rede de hotéis, restaurantes e comércios da iniciativa privada.

Diante da necessidade de interação entre os órgãos públicos e a iniciativa privada para o desenvolvimento sustentável do turismo, questiona-se: Como o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) é contemplado enquanto política pública e como é aplicado às localidades turísticas do litoral do Piauí?

O estudo tem como objetivo geral: analisar como funciona o planejamento e o desenvolvimento do turismo no litoral do Piauí, que é formado pelos municípios de Cajueiro da Praia, Luís Correia, Parnaíba e Ilha Grande. Para isso, foram desenvolvidos os seguintes objetivos específicos: identificar como funciona o planejamento e a gestão diante de uma parceria público-privada junto ao turismo do Piauí; compreender como o programa de regionalização do turismo foi implementado no litoral piauiense.

Acredita-se que existe uma grande dificuldade relacionada a gestão e o desenvolvimento do turismo do litoral piauiense, muitas das vezes, em função da falta de informação (comunicação) confiável ou da carência de instrumento de gestão factível.

A relevância do estudo se caracteriza pelo desenvolvimento de novos métodos de trabalho e práticas de gestão dos processos da SETUR-PI, SEPLAN-PI e PRODETUR-PI, que requer a existência de pessoal qualificado e comprometido, bem como a participação mais efetiva da sociedade na elaboração dos projetos, implementação e acompanhamento do desenvolvimento turístico sustentável.

As Políticas públicas de turismo no litoral do Piauí apresentam programas, projetos e ações mediante uma parceria público-privada, que retrata a situação do turismo no litoral, contemplado por uma panorâmica das políticas públicas do Ministério do Turismo (MTur) e do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR) para a oferta e produção do turismo, bem como apresenta políticas envolvendo os programas de regionalização do turismo no polo do litoral piauiense, formado pelos municípios de Cajueiro da Praia, Luís Correia, Parnaíba e Ilha Grande.

2 I PLANEJAMENTO E GESTÃO DO TURISMO

Diante da complexidade institucional, o Estado deve se organizar politicamente para o desenvolvimento local. Trata-se de evidenciar o ambiente das redes organizacionais composto por empresas, instituições, associações, sindicatos e governo que se relacionam para contextualizar as possibilidades de mercado, com maior eficiência e competitividade (HALL, 2004).

Segundo Cullingsworth (1997, *apud* HALL, 2004), planejar é um processo em que existem determinadas intenções para a definição de objetivos e metas, onde a prática do planejamento requer a elaboração de políticas. Portanto, cabe ao Estado liderar o processo de planejamento institucional. O processo de planejar é um método utilizado para trabalhar as relações entre Estado, sociedade e mercado na busca contínua pelo desenvolvimento.

O processo de planejamento norteia as políticas públicas diante das ações do poder público. Essas políticas são influenciadas por características sociais, econômicas e culturais de determinada sociedade, pelo sistema político e pelas estruturas formais do governo. Portanto, a política pública representa a ação planejada do Estado perante a sociedade.

O processo de deliberação de uma política pública, conta com o apoio de diversos setores da sociedade e do Estado, que apresentam quase sempre interesses divergentes. Entender o funcionamento das políticas públicas pode ajudar a compreender as causas e as consequências das decisões que se processam nas diversas esferas de interesses públicos (HALL, 2004).

Nesse sentido, o turismo tem ocupado diversos espaços na estrutura político-administrativa do poder público, envolvendo vários atores econômicos, social e cultural. Portanto, Davidson (2001), entende o turismo como um setor transversal e que deve ser estruturado mediante a contribuição dos interessados em sua dinâmica interativa.

É importante entender as interações existentes entre as atividades turísticas e outros setores da iniciativa privada e poder público para definir o direcionamento do planejamento e da gestão do turismo nas tomadas de decisões sobre recursos, habilidades político-administrativas e influências político-partidárias do processo de gestão (ENDRES, 2008).

A gestão das políticas públicas de turismo resulta em um conjunto de regulamentações, diretrizes, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que servirão de base para a tomada de decisão coletiva ou individual, propiciando o desenvolvimento das atividades turísticas (GOELDNER, RITCHIE, MCINTOSH, 2002).

Conforme Bissoli (2001), o desenvolvimento das atividades turísticas é reflexo do planejamento local aplicado ao turismo.

> O planejamento turístico é um processo que analisa a atividade turística de um determinado espaço geográfico, diagnosticando seu desenvolvimento e fixando um modelo de atuação mediante o estabelecimento de metas, objetivo, estratégias

> e diretrizes com os quais se pretende impulsionar, coordenar e integrar o turismo (...) no sentido de que vai ser dirigido à comunidade (...) [e] na medida em que é um processo que tende e consolidar uma série de decisões com um alto grau de racionalização (BISSOLI, 2001 p.34).

O Piauí procura melhorar o seu planejamento e desenvolvimento turístico implementando programas, como o PRODETUR, que visa ampliar a infraestrutura das localidades turísticas, com foco no desenvolvimento do turismo regional e na possibilidade de melhorias das alternativas socioeconômicas e socioambientais (SILVA, 2013).

Dessa forma, as políticas públicas e o planejamento local aplicado ao turismo inspiram novas pesquisas no intuito de detectar problemas de planejamento estratégicos, implementação de políticas públicas e desenvolvimento local ou regional sustentável.

3 I POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

A partir do advento da redemocratização brasileira, na década de 1990, as políticas públicas de turismo passam a incorporar diretrizes que permitem a possibilidade do diálogo, incentivando a criação de vários espaços de participação para a sociedade demandar seus objetivos (ENDRES, 2012).

A partir de 1994, o governo brasileiro apresenta a primeira política de turismo específica, descentralizada e estruturada. Surge o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) que tinha como objetivo:

> Dotar os municípios brasileiros com potencial turístico de condições técnicas e organizacionais para promover o desenvolvimento da atividade turística e, principalmente, descentralizar as ações de planejamento, motivando o município como um todo, transmitindo as técnicas de planejamento turístico, de forma a elaborarem seus próprios planos de desenvolvimento. (ENDRES, 2002, p.74).

O PNMT foi implantado com relativo sucesso em alguns municípios brasileiros, onde a participação e a conscientização turística já eram relevantes, como por exemplo, em Luís Correia e Parnaíba no Piauí, por existir um incentivo a economia criativa aliada ao turismo.

A partir de 2003, o governo brasileiro continuou com as políticas descentralizadoras e inovou criando o Ministério do Turismo (MTur), bem como o Plano Nacional de Turismo (PNT) com o objetivo articulador do processo de planejamento turístico, ficando a cargo do Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) focar na promoção e marketing internacional e institucional do Brasil (BRASIL, 2004).

O lançamento do PNT consolidava a gestão descentralizada, porém trouxe novas diretrizes relativas ao modelo de gestão social, como a importância da sensibilização, a governança participativa e mobilização social para a regionalização e interiorização

do turismo por meio de macroprogramas específicos (BRASIL, 2004).

O Programa de Regionalização do Turismo (PRT), que foi atualizado nos sucessivos governos petistas, ainda é o principal macroprograma do governo federal de orientação para a política de desenvolvimento do turismo. O programa reitera a necessidade de fortalecimento institucional e de formação de redes (BRASIL, 2013).

No âmbito do estado do Piauí, existem dois órgão que atuam diretamente no turismo, a Piauí Empresa de Turismo (PIEMTUR), criada em 2005, que sucedeu a Empresa de Turismo do Piauí, fundada em 1971. A PIEMTUR tem como finalidade elaborar, coordenar e executar as políticas de turismo no Estado. O outro órgão é a Secretaria de Turismo do Piauí (SETUR-PI), criada em 2007, que tem entre suas competências a de coordenar e acompanhar a execução do Plano Estadual de Turismo (BRASIL, 2012).

A PIEMTUR desenvolvia ações direcionadas à área do planejamento turístico, com a execução de programas de qualificação de mão de obra em turismo, como cursos de formação de guias de turismo e informações turísticas, aplicados ao segmento hoteleiro e agenciamento. Inclusive, a Rede Integrada de Hotéis e Pousadas do Piauí, composta por cinco hotéis no Estado, ficou sob a gestão da PIEMTUR até 1997. Atualmente, esses hotéis são arrendados e administrados pela iniciativa privada (BRASIL, 2012).

Atualmente, a SETUR-PI é responsável por ações antes realizadas pela PIEMTUR. Inclusive, a gestão do PRODETUR como Unidade Estadual Executora era atribuída à Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN), que passou então para a responsabilidade da SETUR, juntamente com as demais ações dos projetos, programas e macroprogramas (SILVA, 2013).

4 I METODOLOGIA

A metodologia adotada foi do tipo pesquisa qualitativa e descritiva, mediante a realização de pesquisa bibliográfica, consulta documental e entrevista (depoimento).

A amostra da pesquisa é composta por órgãos gestores do turismo no Estado, contando com a parceria público-privada entre a SETUR-PI, SEPLAN-PI, PRODETUR-PI e a iniciativa privada, como Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Associação Brasileira de Agência de Viagens (ABAV), Associação Brasileira de Indústria Hoteleira do Piauí (ABIH-PI), que contempla os quatro municípios localizados na faixa litorânea do Piauí: Cajueiro da Praia, Luís Correia, Parnaíba e Ilha Grande.

Para caracterizar os municípios pesquisados, identificamos que eles estão localizados no norte do Piauí. O litoral piauiense tem cerca de 66 km de extensão, possuí uma população com cerca de 182 mil habitantes e apresenta características peculiares ao desenvolvimento turístico no Estado. A atividade turística da região

apresenta um significativo potencial para sua ampliação, vinculada ao segmento de sol e praia, bem como o ecoturismo, sendo este ainda incipiente (BRASIL, 2015).

A coleta de dados foi realizada no período de julho de 2015 a junho de 2016, conforme etapas previstas no cronograma de pesquisa. A análise dos dados foi realizada com base no plano de desenvolvimento sustentável do turismo, documentos relativos à normalização da atividade turística, bem como a realização de entrevistas com gestores, que devido a não necessidade de identificação, foram nomeados como "GESTOR A" para o respondente da SETUR-PI, "GESTOR B" para o respondente da SEPLAN-PI e "GESTOR C" para o respondente da PRODETUR-PI.

O eixo conceitual da pesquisa não esgota a problemática da gestão pública do turismo, uma vez que se restringe a investigar as melhorias contínuas do planejamento e desenvolvimento sustentável do turismo. Esse recorte temático, traduzindo uma limitação do trabalho, tangencia alguns aspectos conceituais da legislação do MTur, tais como: políticas públicas; desenvolvimento sustentável do turismo; planejamento e controle de ações turísticas. Finalmente, a proposta está limitada a aspectos específicos da aplicabilidade do turismo no litoral norte do Piauí, sem condicionantes técnicos que possam generalizá-lo a outros segmentos do turismo e lazer.

5 | RESULTADOS

O processo de regionalização do turismo no Piauí é marcado por suas características geográficas e seus aspectos sociais refletidos na cultura e economia. Algumas ações foram implementadas visando descentralizar o turismo por microrregiões para garantir uma maior participação da comunidade local. O papel da comunidade participativa resulta na disseminação e no fortalecimento da cultura do turismo local, bem como a formação de rede organizacional cooperativa que se destaca pela presença do Conselho de Turismo (que conta com a participação da iniciativa privada, como SEBRAE, ABAV, ABIH-PI), que embora seja consultivo, influencia na tomada de decisões.

Dentre os desafios para a regionalização do turismo no Piauí, podemos destacar: a necessidade de fortalecimento do turismo com a gestão integrada entre a SETUR-PI, SEPLAN-PI e PRODETUR-PI; o pouco conhecimento da população quanto ao tema regionalização do turismo; e a necessidade de descentralização e interiorização das atividades turísticas no Estado.

Diante desses desafios procurou-se, por meio da SEPLAN-PI, desenvolver ações que possam atender as demandas locais. Dessa forma, a microrregião do litoral norte do Piauí, formada pelos municípios de Cajueiro da Praia, Luís Correia, Parnaíba e Ilha Grande, vem trabalhando a questão do planejamento coordenado entre as organizações que compõem esse polo turístico.

A SEPLAN-PI pode atuar decisivamente para estimular a implementação e a

fiscalização do desenvolvimento turístico sustentável, por meio do incentivo à prática do orçamento participativo, da implantação de sistemas de informações turísticas regionais, da participação ativa dos conselhos municipais para acompanhamento dos projetos estruturantes do turismo.

O planejamento estratégico é visto como um paradigma dos modelos de gestão institucional focado no planejamento, estruturação e operacionalização dos serviços prestados em prol do desenvolvimento sustentável do turismo. Nesse sentido, a SETUR-PI é responsável pelo planejamento estratégico, construção do conhecimento, desenvolvimento de técnicas e processos e gestão pública do turismo no Estado. Algumas ações foram realizadas visando garantir o desempenho do processo turístico, destacando-se a reestruturação do Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer (PDIL), a partir de 2013, especificamente para o turismo, cultura, esporte e lazer (BRASIL, 2015).

Diante do depoimento do "GESTOR A", a secretaria encontrar-se em processo de reestruturação, porém com um quadro técnico qualificado, habilitado e motivado para definir mudanças estruturais. Apesar das dificuldades encontradas pela nova estrutura administrativa, existem ações efetivas visando melhorar as habilidades institucionais para a gestão do turismo regional.

Quanto as práticas relacionadas ao programa de regionalização do turismo e as políticas públicas institucional, o "GESTOR A" mencionou:

> Desenvolvemos políticas públicas junto ao polo turístico do litoral, procurando a melhoria da qualidade de vida dos residentes (...). Mas sabemos que a descontinuidade das políticas públicas prejudica os nossos projetos (…). Para uma cidade poder receber bem seus visitantes, deve ter bons restaurantes, confortáveis hotéis, mas deve ter também ótimos hospitais, boas escolas, segurança e trabalho para a população local.

Quanto ao planejamento e cronograma de capacitação ou treinamentos de servidores ou funcionários, o "GESTOR A" mencionou:

> Nós até temos um planejamento previsto, mas temos dificuldades para implementá-lo, pois não temos profissionais habilitados e também temos dificuldades de encontrar parceiros para nos ajudar (…). Nosso litoral é realmente muito bonito e agradável, o Delta do Parnaíba, os casarios e as igrejas em Parnaíba, a Lagoa do Sobradinho em Luís Correia, o artesanato e as rendeiras na Ilha Grande, o projeto peixe-boi e o cavalo-marinho no Cajueiro da Praia são atrativos que precisam de profissionais qualificados para divulgar e valorizar mais a nossa história e cultura piauiense (...).

Quanto ao incentivo a participação efetiva da sociedade na elaboração dos projetos, implementação e acompanhamento do desenvolvimento turístico sustentável, o "GESTOR A" mencionou:

> Até existem incentivos, os nossos técnicos são muito conscientes e competentes

> (...). Porém, mais uma vez esbarramos nas dificuldades de implementação e acompanhamento do desenvolvimento turístico (…). Pois a secretaria não possui recursos financeiros e uma infraestrutura adequada para contemplar a população junto a esses projetos, deixamos a desejar na fiscalização, visita aos polos turísticos e atividades no campo. Mas pretendemos melhorar para o futuro (...).

Observa-se que existem algumas questões que precisam melhorar, como a comunicação interna, planejamento de ações, quadro de funcionários reduzido e reestruturação de normas e procedimentos internos. Observa-se também, que os recursos financeiros destinados ao desenvolvimento do turismo são bastante limitados, o que desestimula o empreendedorismo e a criação de redes de relacionamento em prol do desenvolvimento turístico local.

Outro aspecto observado foi a descontinuidades das políticas públicas de desenvolvimento turístico, causando incertezas quanto a gestão pública, que às vezes prejudica o desempenho das ações efetivas. O quadro de recursos humanos reduzido e, às vezes, sem estabilidade empregatícia, desestimula os indivíduos da organização a desenvolver seu trabalho de forma efetiva e comprometida. Além de não possibilitar a perspectiva de evolução de cargos ou funções e de não agregar valor ao conhecimento, esse processo poderá causar a descontinuidade das ações de fortalecimento do turístico local.

Conforme depoimento do "GESTOR B", as ações referentes a reforma administrativa procuram contemplar o fortalecimento do turismo regional, mediante o resgate do histórico-cultural e regional que valoriza a descentralização, por meio da parceria público-privada. No entanto, observa-se que os cargos públicos da alta administração são confiados às indicações políticas ou partidárias, que podem mudar e afetar a estrutura funcional, por falta de uma liderança qualificada ou comprometida com o desenvolvimento regional.

Quanto as práticas relacionadas ao programa de regionalização do turismo e as políticas públicas institucional, o "GESTOR B" mencionou:

> A política pública no Piauí aplicada ao turismo, falta o básico dos serviços, que é energia de qualidade, segurança pública, água tratada, saneamento básico e transporte. Então, para mim como secretário, tendo água, energia, segurança e estradas, podemos ter escolas, hospitais, mercados (…).

Quanto ao planejamento e cronograma de capacitação ou treinamentos de servidores ou funcionários, o "GESTOR B" mencionou:

> Nós precisamos melhorar as nossas ações estratégicas para a gestão do turismo, visando o desenvolvimento socioeconômico e socioambiental das comunidades do litoral do Piauí. Muitos turistas vêm de outros países para praticar esportes no Cajueiro da Praia e na Pedra do Sal, mas não temos profissionais habitados para orientá-los.

Quanto ao incentivo a participação efetiva da sociedade na elaboração dos

projetos, implementação e acompanhamento do desenvolvimento turístico sustentável, o "GESTOR B" mencionou: "Até procuramos incentivar a participação da população, mas as principais dificuldades estão na falta de infraestrutura dos municípios e carência da infraestrutura turística (...).

Percebe-se que a SEPLAN-PI, vem passando por reestruturação da descentralização administrativa, regionalização dos programas, ações e distribuição orçamentária. Portanto, o planejamento estratégico da secretaria necessita adequar mudanças para multiplicar as instâncias regionais de deliberação e participação na construção das políticas, programas e projetos aplicados aos municípios localizados na faixa litorânea do Piauí: Cajueiro da Praia, Luís Correia, Parnaíba e Ilha Grande.

Conforme depoimento do "GESTOR C", existe uma preocupação com a comunicação e o planejamento coordenado com as instituições regionais, que tem como premissa básica o desenvolvimento sustentável e descentralizado. Porém, não existe um quadro de profissionais qualificados e comprometidos com as ações turísticas, que contemple o histórico do perfil dos turistas, análise da infraestrutura do setor turístico e avaliação da qualidade dos meios de hospedagem.

Quanto as práticas relacionadas ao programa de regionalização do turismo e as políticas públicas institucional, o "GESTOR C" mencionou:

> As políticas públicas para o litoral do Piauí são oriundas de recursos do PRODETUR nacional em convênio com o Governo do Estado. A maioria dos recursos não estão vindos para o Piauí, porque são mal distribuídos (...). Aqui procuramos trabalhar em parcerias com as universidades, o Sebrae, a Embrapa e as empresas privadas da rede hoteleira (...).

Quanto ao planejamento e cronograma de capacitação ou treinamentos de servidores ou funcionários, o "GESTOR C" mencionou:

> Temos planejamento e capacitação de profissionais, pois nossas praias só são frequentadas nos meses de janeiro, fevereiro, julho e dezembro. Precisamos melhorar essa frequência do turista, melhorando o planejamento dos eventos turísticos e melhorando o atendimento (…). Participamos de feiras, ministramos palestras nas escolas, organizamos eventos regionais, etc.

Quanto ao incentivo a participação efetiva da sociedade na elaboração dos projetos, implementação e acompanhamento do desenvolvimento turístico sustentável, o "GESTOR C" mencionou:

> Nossa comunidade local é incentivada a participar da elaboração dos projetos turísticos, mas as principais dificuldades estão na falta de interesse da população, talvez por falta de conhecimento, por não acreditarem na infraestrutura dos municípios e devido a infraestrutura turística deficitária (...).

Observa-se também, falta de habilidades e capacidades institucionais coerentes com o desenvolvimento regional do turismo, falta de qualificação para enfrentar

desafios como mudanças constantes nos padrões de consumo dos turistas, carência de gestão compartilhada e participativa, e pouco compromisso com o desenvolvimento sustentável do turismo. Apesar da existência da legislação pertinente, os recursos financeiros, a infraestrutura dos municípios, infraestrutura turística e a capacitação profissional são limitados.

6 I CONCLUSÃO

O litoral piauiense possui potencialidade turística, no entanto, possui elevados índices de carências socioeconômicas, socioambientais e deficiência de infraestrutura. O Piauí necessita investir em marketing turístico e qualificação permanente do trade turístico, composto pelos municípios de Cajueiro da Praia, Luís Correia, Parnaíba e Ilha Grande, visando manter a equidade entre os estados do Ceará e do Maranhão, nos aspectos relacionados a qualidade dos serviços e a melhoria da infraestrutura turística. Entende-se que os municípios desse polo turístico possuem instrumentos de planejamento e gestão municipal, porém apresentam algumas deficiências quanto a sua capacidade institucional e o desenvolvimento de suas atividades turística.

Para compor a base do turismo sustentável e responsável, as atividades e ações turísticas devem ter como parâmetro a educação, a conscientização e a capacitação.

Dentre as principais ações de desenvolvimento turístico, sugerimos: integração entre os planos de desenvolvimento turístico dos municípios do litoral piauiense; capacitação profissional dos representantes legais do poder público e iniciativa privada que atuam na gestão participativa do turismo; reestruturação administrativa dos órgão públicos, mediante a implantação de processos e descentralização das atividades turísticas; inventário da oferta turística, mediante o levantamento de pontos e estabelecimentos com potenciais turísticos e o registro informatizado das ações e atividades turísticas.

A capacidade institucional se faz necessário, tanto para os órgãos públicos, mediante o fortalecimento do turismo com a gestão integrada entre a SETUR-PI, SEPLAN-PI e PRODETUR-PI como para a iniciativa privada e comunidade local, mediante a descentralização e interiorização das atividades turísticas no Estado. Outra preocupação, diz respeito a qualificação permanente dos profissionais que atuam na gestão do turismo, bem como o plano de cargos e carreiras desses profissionais.

Os órgãos públicos devem se preocupar com a implementação e a fiscalização dos programas de regionalização do turismo desenvolvido no litoral piauiense, por meio do incentivo à prática do orçamento participativo, da implantação de sistemas de rede e informações turísticas regionais, e da participação dos conselhos estruturantes dos municípios para acompanhar o desenvolvimento de projetos e programas turísticos.

Consideramos alguns aspectos positivos como a exuberância do litoral piauiense, a conservação das praias, a natureza paisagística e a qualidade no atendimento aos

turistas. A oferta turística baseia-se na visitação ao Delta do Parnaíba, na observação da flora e da fauna e na oferta de atrativos históricos, culturais e religiosos, caracterizados nas visitações às igrejas, nos palacetes, nas festas juninas, no carnaval, nas feiras de eventos, nos festivais musicais e nas competições de esportes náuticos radicais.

Os principais aspectos negativos referem-se a ocupação desordenada das áreas de praias com construção de mansões e meios de hospedagem, mão de obra local de baixa qualificação e pouco especializada. Nas lagoas do Bebedouro, do Sobradinho e do Portinho, constata-se uma grande especulação imobiliária e construção de casas em áreas irregulares. Observa-se a existência de um aeroporto equipado com instalações modernas, pronto para funcionar, porém não funciona para voos regulares.

Para alavancar o desenvolvimento econômico e social do litoral piauiense, precisa melhorar também os serviços de coleta lixo, tratamento de esgoto e destinação dos resíduos sólidos. Embora os quatro municípios já possuam o Plano Municipal de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos (PMGRS), no entanto, não foram implementados na prática.

As Secretarias de Turismo dos quatro municípios não possuem infraestrutura adequada para atender a demanda turística, muito menos recursos financeiros destinados às atividades propostas no calendário turístico dos municípios, o que dificulta a divulgação dos destinos turísticos, aliados à descontinuidade de políticas públicas regional.

Por fim, espera-se que a busca pela eficiência e efetividade dos instrumentos de planejamento e gestão propicia a mudança de paradigmas organizacionais e o comprometimento de profissionais envolvidos com o desenvolvimento sustentável do turismo.

REFERÊNCIAS

BISSOLI, Mª Ângela M. A. **Planejamento turístico municipal com suporte em sistemas de informação.** São Paulo: Futura, 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. Diretoria da Unidade do Prodetur no Estado do Piauí (PRODETUR-PI). **Avaliação ambiental estratégica do Prodetur nacional no estado do Piauí, Polo Costa do Delta e Polo das Origens**. Brasília: MTur, 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Mapa do Turismo Brasileiro**. Brasília: Mtur, 2013. Disponível em: www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/mapa_da_regionalizacao_novo_2013.pdf. Acesso em 14 mar. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. Plano de desenvolvimento integrado do turismo sustentável do polo Costa do Delta. **PDITS Costa do Delta**. Teresina-PI: PRODETUR, 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo 2011-2014**: turismo no Brasil. Brasília: MTur, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Diretrizes Políticas.** Brasília: MTur, 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros dos Brasil. Diretrizes Políticas**. Brasília: MTur, 2013.

DAVIDSON, T. L. **O que são viagens e turismo**: constituem de fato um setor? In: THEOBALD, W. F. (org.) **Turismo global.** São Paulo: SENAC, 2001.

ENDRES, Ana V. **As políticas de turismo e os novos arranjos institucionais na Paraíba**. **Tese (doutorado).** Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis: UFSC, 2012.

ENDRES, Ana V. **Planejamento Estatal**: do centralizado ao participativo e seus reflexos no planejamento do turismo no Nordeste. **Revista Turismo em Análise.** São Paulo, v. 13, 2002.

ENDRES, Ana V. **Políticas de turismo, desenvolvimento e o papel do Estado**: cenários e inquietações. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC.** Florianópolis, v. 5 (1), agosto-dezembro, 2008.

GOELDNER, C. R.; RITCHIE, J. R.; MCINTOSH, R. W. **Turismo: princípios, práticas e filosofias**. 8. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

HALL, M. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2004.

SILVA, Maria Majaci Moura. **O turismo nas ondas do litoral e das políticas públicas do Piauí**. **Tese (doutorado).** Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

CAPÍTULO 26

POLÍTICAS PÚBLICAS NO MEIO RURAL: REFLEXÃO A PARTIR DA BIOGRAFIA DE PATATIVA DO ASSARÉ

Mônica Sales Barbosa
Centro Universitário Dr. Leão Sampaio
Juazeiro do Norte- Ceará

Bryan Silva Andrade
Universidade Estadual das Ciências de Saúde de Alagoas
Maceió- Alagoas.

RESUMO: A ausência de atenção do Estado na região semiárida do nordeste brasileiro é uma problemática histórica que traz a necessidade premente de políticas públicas para essa população. Os sertanejos, assolados pela dureza climática das secas e pela opressão do poderio político e econômico, foi transformado em versos pelo poeta Patativa do Assaré, que como muitos, viveu a dura realidade do sertão. O presente estudo tem como objetivo analisar a inserção das políticas públicas no meio rural elucidando seu papel histórico para o desenvolvimento do semiárido. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, exploratória e bibliográfica que parte da reflexão acerca da biografia e da obra do Poeta Patativa do Assaré como representação privilegiada da vida do povo sertanejo. Em sua fundamentação teórica foram utilizadas obras literárias técnico-científicas, artigos científicos e outras obras de referência. A partir de Patativa, percebe-se a dimensão da vulnerabilidade social do homem sertanejo, onde a busca pela sobrevivência e a implicação afetiva nesse espaço constroem a identidade dessa população que considera o meio rural não apenas um lugar de adversidades, mas um recanto para afirmação da vida. Consideram-se as políticas públicas como aporte fundamental para promoção da equidade social junto à população do campo, para a construção de estratégias de convívio com seus aspectos climáticos e para o seu desenvolvimento humano e social.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas, Meio rural, Patativa do Assaré.

ABSTRACT: The absence of State attention in the semi-arid region of the Brazilian northeast is a historical problem that brings the pressing need for public policies for this population. The sertanejos, devastated by the climatic harshness of the droughts and the oppression of political and economic power, were transformed into verses by the poet Patativa do Assaré, who, like many, lived the harsh reality of the hinterland. The present study aims to analyze the insertion of public policies in the rural area, elucidating their historical role for the development of the semi-arid region. It is a qualitative, exploratory and bibliographical research that starts from the reflection about the biography and the work of the Poet Patativa do Assaré as a privileged representation of the life of the sertanejo people.

In its theoretical foundation were used technical-scientific literary works, scientific articles and other works of reference. From Patativa, one can see the extent of the social vulnerability of the sertanejo man, where the search for survival and the affective implication in this space construct the identity of this population, which considers the rural environment not only a place of adversity, but a affirmation of life. Public policies are considered as a fundamental contribution to the promotion of social equity among the rural population, for the construction of strategies for conviviality with its climatic aspects and for its human and social development.
KEYWORDS: Public Policies, Rural Environment, Patativa do Assaré.

1 I INTRODUÇÃO

O meio rural nordestino vem se desenvolvendo de modo paulatino em comparação aos grandes centros urbanos, divergindo, portanto, na atenção social e política voltada a esses locais. De acordo com Pereira e Silva (2009) os trabalhadores rurais de pequeno porte não possuem aliados efetivos e empenhados em prestar-lhes apoio, evidenciando assim, a necessidade de um suporte adequado do Estado, visando seu desenvolvimento e levando em conta o empenho necessário.

Cerca de 150 dos 184 municípios que compõem o estado do Ceará estão na região semiárida e, por consequência, sofrem ciclicamente com a seca. O termo semiárido reflete a ideia de aridez que não só está condicionada a aspectos naturais, como fatores climáticos e a irregularidade das chuvas, mas também ao modo como essa região é explorada (FARIAS; MARQUESAN, 2016). O panorama de políticas públicas que oferecem apoio à população rural começa a emergir em 1996 com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), atendendo então a diversas reivindicações dos movimentos sociais do campo, junto aos sindicatos, que buscavam políticas de assistência desde o fim da década de 1980.

Nesse âmbito, compreende-se por população rural todo tipo de população não urbanizada que se dedica a produção primária, seja pela criação de animais, cultivo ou extrativismo vegetal. Pode ser caracterizada pela relação direta com a natureza em seu modo de produção social e econômico. Nesse espaço de vida, a transformação da realidade deve ocorrer pela promoção de maior visibilidade a essa população, pressionando assim a atenção do governo para as problemáticas sociais pertinentes a esse contexto (PEREIRA; SILVA, 2009).

Um ícone da poesia nordestina que vem a calhar com a realidade dessa população, atraindo a atenção do Estado e das mídias à realidade desse povo, é Antônio Gonçalves da Silva, conhecido popularmente como Patativa do Assaré. O poeta imortalizou em arte o sertão nordestino, tornando-se conhecido pelo mundo através de sua sensibilidade em retratar a realidade da vida sertaneja. Desde muito cedo, Patativa vivenciou os sofrimentos da vida, carregando o fardo do descaso político

e a pouca atenção destinada a pequenas cidades do Ceará.

Dentro desse contexto social, Patativa, como ato de resistência, revestiu-se pela poesia e beleza do sertão, usando do artifício que durante toda sua vida lhe coube certamente como o melhor instrumento: a poesia. A composição das suas obras ressalta a cultura e tradição das pessoas nordestinas, relembrando e repassando para outras gerações esse modo de ser. O eu lírico do autor retoma em diversas nuances formas de representações sociais acerca desse lugar onde se sentia pertencente. Patativa, como um ícone que representa a população rural, expõe diversas vezes a vida comum a tantos que partilham da morada nessa região (BRITO, 2009).

Desse modo, diante dos relatos e obras do artista, o presente trabalho propõe-se a refletir criticamente a vida no meio rural nordestino, ressaltando o modo de vida, evidenciando o papel das de políticas públicas voltadas a essa população e os seus impactos para o desenvolvimento rural.

2 I HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO RURAL

Historicamente, referindo-se à população no âmbito rural, o desnível nas condições de acesso e posse de terra sempre esteve presente. Como exemplo, tem- se a Lei de Terras, criada em 1850, no momento derradeiro do Brasil-colônia, que restringia a aquisição ou nomeação de terrenos àqueles com poder econômico superior, tendo em vista que qualquer transação que envolvesse propriedade de terra só poderia ser realizada por meio de mercantilização, isto é, acordo de compra e venda (WANDERLEY, 2014).

Com o passar dos anos, práticas desiguais continuaram a ser realizadas com o povo do campo. Na década de sessenta, com o advento do capitalismo e da produção rural (agropecuária) em grande escala, inúmeros trabalhadores rurais foram despejados das propriedades nas quais habitavam e o vínculo que tinham com a terra, foi quebrado de maneira abrupta. Este período ficou conhecido como a crise migratória urbana, marcado pelo intenso êxodo rural que perdurou com grande intensidade até a década de setenta (WANDERLEY, 2014).

Este processo de recuperação do latifúndio ocorreu devido, em grande parte, ao subsídio do governo à modernização das práticas agrícolas existentes, subsídio este que ocorreu por meio da implementação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965. Quase que imediatamente à implementação do sistema, ocorreram colossais transformações na produção e no custo-benefício do investimento e plantio rural em grande escala, principalmente no que tange a modernização tecnológica, todavia essa perspectiva de mudança excluía a agropecuária familiar (LEITE; WESZ JUNIOR, 2015).

O cenário inicial do SNCR não diferia muito das ações governamentais anteriores de investimento na agricultura, como a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do

Banco do Brasil (CREAI), criada em 1931 para o auxílio de empreendedores na compra de grãos para plantio, principalmente café. A problemática social do alcance ao agricultor familiar continuava existindo, já que tanto o acesso ao programa como as condições de uso deste continuavam sendo restritas a sujeitos com condições financeiras abastadas (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014).

O programa, na mesma medida em que se propunha a não excluir de sua abrangência nenhum ramo da agricultura nacional, exigia indiretamente certa qualificação do público-alvo. No entanto, tal qualificação não era ofertada pelas diretrizes do sistema e a informação e acesso acabavam por serem direcionadas às pessoas que, em outras oportunidades, já haviam se desenvolvido por utilização de outros intermédios (LEITE; WESZ JUNIOR, 2015).

O mecanismo de suporte ao trabalhador também exibia falhas e apresentava-se como exclusivo no tocante ao sistema de concessão de crédito: os procedimentos adotados beneficiavam as transações que dessem maior lucro, já que envolviam credenciais como volume total produzido e custo absoluto administrativo reduzido, privilegiando os grandes produtores e negando ou postergando incentivo aos pequenos produtores (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014).

Como retrato dessa perspectiva excludente, cabe ressaltar a consideração econômica que era realizada perante a figura do agricultor familiar. O termo, de acordo com Leite e Wesz Junior (2015), sequer eram empregados anteriormente, tendo sua primeira utilização em 1990. Desta forma além de não haver políticas direcionadas especificamente as necessidades dos microprodutores rurais, como eram chamados, também o espaço de mercado destinado a estes era o mesmo disputado com as grandes indústrias nacionais de livre concorrência.

Visando a mudança dessa realidade social ainda problemática e a proposta de uma política de maior eficácia à agricultura familiar, o governo federal lança em 1995, após imensa pressão das instâncias representativas do trabalhador do campo, o Programa Nacional do Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), baseando-se, inicialmente, em uma política de financiamento assistencial ao agricultor familiar e, posteriormente, firmando-se como programa de assessoria e abrangências longitudinais, ou seja, extrapolando a barreira da mera prestação de crédito e dando atenção de forma integrada aos sujeitos (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014).

O PRONAF, nessa perspectiva, surge de início como uma tentativa de recuperação da agricultura familiar como fonte de renda e subsistência e, principalmente, como alternativa para frear o fluxo migratório rural crescente. Contudo, apesar de ideologicamente bem estruturado, o programa ainda encontrava obstáculos quando se refere a realização do programa para além de uma política financeira: o desenvolvimento, nos parâmetros práticos, é visto muitas vezes como crescimento da condição econômica e não como, especificamente, da qualidade de vida das famílias, o que torna desigual os critérios de avaliação entre regiões distintas no país (LEITE; WESZ JUNIOR, 2015).

Ademais, as questões oriundas da distribuição desigual de recursos e do acesso limitado a informação continuavam em voga: a demanda por suporte financeiro era inúmeras vezes maior que o serviço ofertado, fundamentalmente no que se refere às localidades com maior déficit de desenvolvimento econômico, como na região Nordeste do país, que totaliza metade da quantidade de famílias essencialmente assistidas pelo plano (WANDERLEY, 2014).

Vê-se desse modo que as políticas públicas de fato voltadas a população rural que convive com a pobreza só começou a ser pensada de fato como resolução de uma problemática social a partir das lutas dessa população, que veio a ser efetivada como direito na Constituição.

3 I POLÍTICAS PÚBLICAS E POPULAÇÃO RURAL

De acordo a secretaria do meio ambiente, Políticas públicas são conjuntos de programas, atividades e ações desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente que se propõem assegurar determinados direitos sociais. Para que haja legitimidade nessas políticas, é preciso compreender a composição de classes e peculiaridades de cada grupo social (PEREIRA; SILVA, 2009).

A ideia de que as famílias possam conviver com a seca e não lutar com a mesma é base para a formulação de questões que facilitem a vida no meio rural. Essa região é descrita popularmente como um lugar inapropriado para o desenvolvimento de uma vida saudável.

Para Farias e Marquesan (2016,) a região sofre com aspectos regionais pela falta de políticas ou instruções, como para o armazenamento de água. Tais condições dificultam o processo de transformação da situação vulnerável que muitas famílias se encontram.

Para as autoras, algumas políticas podem ser destacadas como as mais importantes, como aquelas voltadas à agricultura, água, educação, e renda familiar. Destacaremos políticas nessas temáticas a seguir.

3.1 Programa um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC)

Segundo Farias e Marquesan (2016) dentro das políticas desenvolvidas no meio rural, uma das principais ações foi o Programa *Um Milhão de Cisternas Rurais*, destinado a facilitar o acesso de água potável. Esse programa visa instruir famílias acerca de como melhor armazenar a água das cisternas construídas pelo programa em parceria com a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA). A ASA visa contribuir com projetos prolongados de bem estar das famílias rurais por meio de processos educacionais e dialogo com população e equipamentos do local na formação da identidade rural, e não apenas em momentos emergenciais.

O resultado mais importante dessa luta, na opinião de Grisa e Schneider (2015),

é o desenvolvimento da autonomia da população camponesa que pode ser identificado nas reuniões onde é promovido um espaço de diálogo sobre questões cidadãs em que todos se propõem a participar. Para as autoras também é importante fomentar nos espaços educacionais uma compreensão contextualizada ao seu meio, evidenciando que o desenvolvimento socioeconômico da região é viável e é importante a contribuição há longo prazo para que o projeto continue.

3.2 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Formulada em 2003, o *Programa de Aquisição de Alimentos* (PAA) conta com o financiamento governamental e tem como foco articular em uma mesma política, o apoio a comercialização da agricultura familiar e ações alimentares e nutricionais. Funciona da seguinte maneira: o PAA compra sementes e alimentos provenientes da agricultura familiar e doa para equipamentos públicos de nutrição, entidades sócio-assistenciais e famílias em vulnerabilidade social. Também destina para estoques estratégicos, e outras ações de interesse do Programa. Seu orçamento é composto por recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

O PAA possui dois públicos favorecidos pela política: os fornecedores e os consumidores. Os fornecedores são compostos por agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais, e outros grupos que participam da produção rural. Os consumidores são àqueles atendidos pela rede socioassistencial por meio dos equipamentos públicos que fornecem alimentação, como restaurantes populares, escolas públicas, e outras políticas (BRASIL, 2012).

3.3 Políticas de Educação

A educação no campo possui assim como no meio urbano, o compromisso com a formação integral do indivíduo, auxiliando-o nos processos de escolarização e na construção de conhecimento formal, da vida social, político e econômico, porém há uma divergência específica do grupo rural que é atentado nas políticas de educação(GOULART;CORTE, 2016).

A Lei de Diretrizes e Bases Nacionais (LDBN) , em seu artigo 28, aponta a promoção de adaptações necessárias a particularidade da realidade rural. Afirma a necessidade de facilitar espaços de autonomia e ressalta a importância da comunidade na valorização da identidade cultural, no tocante a identificação socio-histórica e a mobilização para propostas de assuntos de interesses afins a população estudantil (GOULART;CORTE, 2016).

Na secretaria de educação continuada, alfabetização e diversidade (SECAD), criada em 2004, há temas pertinentes sobre alfabetização e educação de jovens e adultos, educação ambiental, educação voltada para o campo, educação escolar

indígena, e diversidade étnico-racial, temas antes distribuídos em outras secretarias. Farias e Marquesan (2016) apontam que em 2007 o Ministério da educação incluiu em seu site, dados pertinentes a educação do e no campo. Para as autoras, esses apontamentos são importantes por darem visibilidade a grupos excluídos e instruir a importância da educação para todos os sujeitos.

3.4 Previdência Social

Conforme Grisa e Schineider (2015) a previdência no meio rural ocorreu de maneira lenta e tardia em comparação às cidades. O Estatuto do Trabalhador Rural, formulada em 1963, deu viabilidade para pensar a previdência no meio rural, e em 1988 com a Constituição, é regulamentada o benefício pelas leis previdenciárias (nº 8.212 e nº 8.213/91). Segundo as autoras:

> A redação atual do regime de economia familiar, prevista em Lei (nº 11.718/2008), e do conceito do "segurado especial", avançam no sentido de torná-los mais adequados à pluralidade de situações que caracterizam a agricultura familiar brasileira e à própria evolução da legislação agrária, que amplia o(s) conceito(s) de agricultura familiar: "Propriedade Familiar", "Pequena Políticas Públicas de Desenvolvimento" Propriedade" e "Agricultor Familiar", com seus respectivos critérios legais, que ficam abrangidos no "regime de economia familiar". (GRISA; SCHINEIDER, 2015, p. 432).

Como regime de economia familiar, os autores apontam atividades laborais dos membros da família em que é indispensável à própria subsistência no desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de colaboração e mútua dependência. Dessa forma, a aposentadoria para trabalhadores rurais é ofertada de modo que difere da população urbana. O trabalhador rural recebe o benefício mesmo sem contribuir com o INSS, basta a comprovação do trabalho no meio rural que pode ser conseguido por meio da vinculação de organizações como sindicatos ou associações de trabalhadores rurais. A idade para o benefício também é afetada, pois diminui em cinco anos o tempo para aposentadoria em relação às populações urbanas.

4 I PATATIVA NO SERTÃO E O SERTÃO EM PATATIVA

Aos cinco de março de 1909, nasce Antônio Gonçalves da Silva (Patativa) no pequeno município de Assaré, localizada ao sul do Ceará. Logo em sua infância, Patativa vivência a dura vida do sertão nordestino. Aos quatro anos, perde a visão por consequência de sarampo, pois as condições de saúde em sua cidade não eram favoráveis, faltando-lhe atendimento médico e tratamento para a doença. Sobre esse acontecimento o poeta escreve:

> Nasci dentro da pobreza / E sinto prazer com isto, / Por ver que fui com certeza / Colega de Jesus Cristo. / Perdi meu olho direito / Ficando mesmo imperfeito /

> Sem ver os belos clarões / Mas logo me conformei. / Por saber que assim fiquei / Parecido com Camões (BRITO, 2009 apud PATATIVA, 2002,p. 44).

Percebe-se já de início a simbologia que há na pobreza. A ligação entre o sagrado e a ideia de sofrimento pregado no cristianismo como algo glorioso, é bastante relevante nessa compreensão.

Já aos seus oito anos, Patativa vivencia outro acontecimento que o marca: seu pai falece e o deixa, ainda criança, a responsabilidade de ajudar no sustento familiar. Desde então, a vida do poeta se declina sobre as atividades que o pai cumpria. Diz ele: "Quando completei oito anos fiquei órfão de pai e tive de trabalhar muito, ao lado de meu irmão mais velho para sustentar os mais novos, pois ficamos em completa pobreza" (BRITO,2009 apud PATATIVA, 2002, p. 33).

A memória da aridez de sua orfandade, ainda em tenra idade, foi ilustrada em poesia:

> (...) Na mais dura privação/ na minha casa era seis/ Eu com os meus quatro irmão/ E mamãe na viuvez/ Nós fumo criado assim Eu,/ José, Pedro e Joaquim/ E a nossa mana Maria/ No mais precarovivê,/ Sem os donos do pudê/ Sabê se a gente insistia (...). (BRITO,2009 apud PATATIVA, 2002, p. 33).

Sensibilizado pela vulnerabilidade social vivida pelas condições de pobreza, pela morte do pai e pelas responsabilidades excessivas e inadequadas para sua idade, Patativa constrói sua poesia com sensibilidade e crítica. Faz críticas ao descaso dos "donos do pudê", em relação aos sertanejos, denunciando a desigualdade social e o desamparo do Estado (BRITO, 2009).

Adentrando no mundo da escrita aos 12 anos, Antônio Gonçalves da Silva ficou apenas quatro meses na escola. Nela, cultivou o amor e o interesse pelo mundo da escrita e da leitura, tendo contato com as obras de Camões e os romancistas brasileiros. Dedicou-se a aprender em casa o universo da escrita, depositando na literatura de cordel o despertar de sua vontade poética:

> Quando eu ouvi alguém ler um folheto de cordel pela primeira vez, aí eu fiquei admirado com aquilo, mas no mesmo instante, eu pude saber que eu também poderia dizer em versos qualquer coisa que eu quisesse, que eu visse, que eu sentisse, não é? Comecei a fazer versinhos desde aquele tempo. Sim, a partir do cordel. Porque eu vi o que era mesmo poesia. Aí dali comecei a fazer versos. Em todos os sentidos. Com diferença dos outros poetas, porque os outros poetas fazem é escrever. E eu não. Eu faço é pensar e deixo aqui na minha memória. (BRITO, 2010 apud PATATIVA, 2006, p. 47).

A partir desse momento, Patativa se encanta pela liberdade que pode ter dentro da poesia e então, começa a compor seus versos. É notável o sentimento de valor atribuído a seu ato de criar versos. Outra menção a se fazer é sobre o que o mesmo trás acerca de sua escrita. Uma "escrita de memória", marca da cultura oral nordestina que demonstra sua capacidade de memorizar seus versos, muitas vezes demonstrada

em suas declamações.

Desse modo se constitui a formação de interesse na escrita, aos significados que o poeta atribui, e a importância que ele iria usar por tantas vezes. Aos 16 anos, vende uma ovelha e compra sua primeira viola, onde passava as suas tardes a brincar de repentes. Já crescido, um parente ao se deparar com a beleza do seu cantar, leva-o a uma viagem a Belém/PA, onde fez apresentações e, aclamado pelo público, recebeu a alcunha de Patativa do Assaré, nome de um pássaro cantador.

Em sua obra, assumia em seus escritos, temáticas de contestação às injustiças sofridas pela dura realidade nordestina como a questão da reforma agrária, as mídias, a vida sofrida do sertanejo, as belezas do sertão, a falta de oportunidade e emprego da população do nordeste, dentre outros (COBRA, 2006).

Dentro disso, compreende-se o posicionamento do poeta em prol dos mais pobres, semelhantes a si. Patativa por muitas vezes, fala sobre a exploração do homem agricultor pelos donos do poder, referindo-se aos mais economicamente ricos. Em diversas ocasiões teve que enfrentar a seca sem o devido amparo do patrão, dono da terra,que não se importava em amparar o trabalhador, mesmo assim o poeta clama pelos direitos reivindicados pelos trabalhadores. Patativa diz:

> Se a terra foi Deus quem fez, / Se é obra da criação, / Deve cada camponês/ Ter um pedaço de chão, / Quando um agregado solta / O seu grito de revolta,/ Tem razão de reclamá, / Não há maiópadicê / De que o camponês vivê / Sem terra pra trabaiá (...) / Escute o que eu tô dizendo, / Seu dotô, seu coroné,/ De fome tão padicendo / Meus fio e minha muié, / Sem briga, questão, nem guerra, / Meça desta grande Terra /Uma tarefa pra eu, / Tenha pena do agregado, / Não me dêxe deserdado / Daquilo que Deus me deu (BRITO, 2009 apud PATATIVA,2006, p. 60).

Patativa narra fatos e diz de sua dor, contando os sentidos que atribui a cada coisa vivida. A vida nordestina é novamente trazida por ele como um contexto de luta contra a opressão que se instaura na relação com o outro. Pois sem terra para plantio, como no trecho acima, Patativa espera que seja dele, aquilo que por direito já é.

Traz a partir daí a realidade de diversas famílias, onde a falta de plantação e fome no sertão é um grande problema. A morte por conta da fome, e o sentimento de desamparo é mais um tema real tratado por Patativa no poema “A Morte de nanã”:

> Se passava o dia intero / E a coitada não comia, / Não brincava no terrêro / Nem cantava de alegria, / Pois a farta de alimento / Acaba o contentamento,/ Tudo destrói e consome. / Não saía da tipóia / A minha adorada jóia, / Infraquecida de fome. / Daqueles óio tão lindo / Eu via a luz se apagando / E tudo diminuindo / Quando eu tava reparando / Os oínho da criança, / Vinha na minha lembrança / Um candiêro vazio; / Com uma tochinha acesa / Representando a tristeza (BRANDÃO, 2009 apud PATATIVA, 2001, p. 5).

No texto acima o poeta se refere, conforme Brandão (2009) à Ana da Silva que Patativa se coloca na figura paterna em sua poesia. Nanã, apelido para Ana, representa a realidade nordestina vivida por tantas famílias que viram seus próximos,

filhas e familiares, morrerem por conta da seca e desamparo.

Patativa transfigurado pela dor, revive a tristeza desse corte que não cicatriza. O pássaro cantador revive essa lástima onde “Nanã”, é o protótipo de tantos filhos que de fome morreram por conta da seca e de abandono, de injustiça social, “filhas de Patativas nordestinas desde sempre” (BRANDÃO, 2009, p. 4).

Conforme Brito (2009), Patativa do Assaré casou-se em 1936 e por mais de 25 anos trabalhou na roça e na poesia. Enquanto trabalhava com a terra, Patativa formulava seus versos para posteriormente passá-los ao caderno. Em 1956 publica seu primeiro livro: Inspiração Nordestina. E seguida, diversos livros vieram.

Em 1964, Luiz Gonzaga música e grava o poema “Triste Partida”, de autoria de Patativa, com isso, ainda em vida, ganha reconhecimento em âmbito nacional. O poeta se torna, então, porta-voz do sertão, afirmando suas origens e expondo as belezas e fardos dessa vida a outras regiões.

Patativa do Assaré morreu com 93 anos, em julho de 2002. Deixou para o sertão e para o mundo, diversas obras e um eterno cantar que só a ele cabia ser tão bem executado, o pássaro cearense.

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura nordestina revela sentidos consideráveis para uma compreensão precisa sobre a representação popular de uma região. Patativa do Assaré, tendo tomado para si os sentidos que o sertão o proporcionou quanto lugar de dor e fartura, demonstra a vida simples de quem vive “da” e “com” a natureza. Ainda que sua biografia seja repleta de acontecimentos conturbados por conta das relações em que o mesmo foi submetido dentro dessa região, percebe-se no poeta a resiliência para enfrentar essas situações, aprendendo com elas e agindo criticamente para sua transformação e melhoria.

Considera-se nesse estudo o poder que a arte exerce no meio social, com a potencialidade de unir a realidade às atribuições significativas que as pessoas despertam. O poeta utilizou desse modo para reivindicar questões pertinentes na qualidade de vida de diversas pessoas. Questões sociais trazidas como o abuso de poder e total descaso com a vida de pessoas vulneráveis nos leva a pensar em estratégias para essas pessoas não visibilizadas por essa sociedade que visa à produção e lucro em cima de vidas humanas e naturais. Mesmo que em vida, Patativa não tenha vindo a desfrutar de muitas das políticas públicas no meio rural, essas vieram a calhar e atender a demanda da luta que o poeta perdurou em suas obras.

Patativa bradou a quebra das vigas que ainda prendem muito homens e mulheres sertanejas, pois é essa a população, que frente a reajustes governamentais, são as primeiras a serem excluídas. Atualmente, diversas famílias são beneficiadas pelas políticas públicas no meio rural e essas políticas além de fomentar o desenvolvimento

rural fomentam a luta de um povo pelo direito de viver em sua terra, onde sua identidade e memória são formadas.

Por fim, o espaço rural possui um movimento histórico de luta em busca da garantia de direitos. Sendo esses garantidos, quando a população como um todo se mobiliza junto aos governos para debater e visualizar implementações de novas políticas. Além disso, mais diálogos devem ser fomentados para que se possa ter o direito de não apenas sobreviver, mas viver e gozar do lugar onde se vive.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, M. S. O. “A morte de nanã” no canto de Patativa do Assaré. **Rev. Nonada**, edição 13, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Cartilha PAA- Programa de Aquisição da Agricultura Familiar**, 2012.

BRITO, A. I. A. **Poética sertaneja: aspectos do sagrado em Patativa do Assaré.** Caxias do Sul, 2009.

CARNEIRO, H. F; MARTINS, J. C. O. ROCHA, H. P. Percepções do sofrimento psíquico na obra de Patativa do Assaré. **Rev. Psicologia &Sociedade;** 23 (3): pág. 592-597, 2011.

CARVALHO, G. C. **Patativa do Assaré pássaro liberto**. Disponível em PDF em:www.overmundo.com.br/download_banco/patativa-passaro- liberto-livro- de- gilmar- de-carvalho. Download em 05/11/2016.

COBRA, C. M. Literatura popular e religiosidade: criatividade e hermenêutica em Patativa do Assaré. **Rev. Último Andar,** 2006.

FARIAS, L. M; MARQUESAN, F. F. S. Educação (contextualizada) no Semiárido Nordestino. IV **Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais**,Porto Alegre, RS, Brasil, 2016.

GOULART, B. M . ; CORTE, M.G.D. Educação do campo, Perspectivas sócio- históricas das políticas publicas na construção do currículo. **IV Seminário de Politicas Publicas da educação básica e superior**, Santa Maria, 2016.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos LEITE, S. P; WESZ JUNIOR, V. J. Estado, políticas públicas e agronegócio no brasil:revisitando o papel do crédito rural. **Rev. Pós Ciências Sociais**, v. 11, n. 22, p. 83-107,2015.

LIMA, E.M.F.A; YASUI, S. Territórios e sentidos: espaço, cultura, subjetividade cuidado na atenção psicossocial. **Rev. Saúde em Debate**. Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, v. 38, n. 102, p. 593-606, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/127259>

MACHADO, B. F. G. corporeidade e existência em Merleau-Ponty. **Rev. Núcleo de Estudos e Pesquisas Interdisciplinares em Musicoterapia,** Curitiba v.2, p. 47 – 58. 2011.

MEDEIROS, V. L. C. Representações do sertão em Patativa do Assaré. **Rev. Nonada**, ed 13, 2009.

PEREIRA, V.S.; SILVA, A.W.B. **Políticas Públicas e desenvolvimento rural: o caso de São Tomé**

das Letras. Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Porto Alegre, 2009.

PINHEIRO, M. S. A criação poética de Patativa do Assaré. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.questionamentos, novas interpretações. **Rev. Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n.2, p. 323-346, 2014.

WANDERLEY, M. N. B. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. **Rev. economia e sociologia rural**, v. 52, p. 25-44, 2014.

CAPÍTULO 27

PROGRAMA ACELERAÇÃO DE CRESCIMENTO (PAC) E URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: ALGUNS INDICADORES DA INTERVENÇÃO URBANÍSTICA NA BACIA DA ESTRADA NOVA EM BELÉM (PA)

Welson de Sousa Cardoso
Universidade Federal do Pará – UFPA
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas
Faculdade de Serviço Social, Belém/Pará

Sandra Helena Ribeiro Cruz
Universidade Federal do Pará – UFPA
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas
Faculdade de Serviço Social, Belém/Pará

RESUMO: Este trabalho é resultado de projeto de pesquisa, intitulado "Indicadores de Avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização de Assentamentos Precários: a intervenção urbanística na Bacia Hidrográfica da Estrada Nova em Belém/PA" desenvolvido pelos autores no âmbito do Laboratório de Políticas e Práticas Sociais na Amazônia (LABPSAM), vinculado à Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal do Pará (UFPA). O objetivo está centrado na elaboração de indicadores para avaliação e monitoramento das metamorfoses na configuração territorial e dos impactos socioeconômicos produzidos pelo referido programa no cotidiano dos moradores afetados.
PALAVRAS-CHAVE: Indicadores sociais, avaliação, políticas públicas.

ABSTRACT: This work is the result of a research project, entitled "Indicators Evaluation of the Growth Acceleration Program (PAC) Slums of urbanization: the urban intervention in the Hydrographic Basin of New Road in Belém / PA" developed by the authors in the Laboratory political and Social Practices in the Amazon (LABPSAM), linked to the Faculty of Social Service, Federal University of Pará (UFPA). The objective is focused on the development of indicators for evaluation and monitoring of metamorphoses in the territorial configuration and the socioeconomic impacts produced by the program affected the daily lives of residents.
KEYWORDS: Social indicators, evaluation, public policies.

1 I INTRODUÇÃO

O presente trabalho é resultado de atividades investigativas constantes do projeto "Indicadores de Avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização de Assentamentos Precários: a intervenção urbanística na Bacia Hidrográfica da Estrada Nova em Belém/PA" que vem sendo desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) e do Laboratório de Políticas e Práticas Sociais na Amazônia (LABPSAM), vinculado à Faculdade de Serviço Social, ambos da Universidade Federal do Pará (UFPA). Nesse sentido, este trabalho faz parte

de uma proposta mais ampla de observação, investigação e acompanhamento de políticas públicas que impactam áreas urbanas e rurais e mobilizações sociais no conjunto das cidades amazônicas.

O objetivo principal deste trabalho, está centrado na elaboração de indicadores para avaliação e monitoramento das metamorfoses na configuração territorial e dos impactos sociais, econômicos e culturais produzidos pelo PAC Urbanização de Assentamentos Precários na Bacia Hidrográfica da Estrada Nova (BHEN) em Belém/Pa, aos moradores atingidos pelo referido programa, ressaltando que os dados aqui apresentados são preliminares resultantes de uma incursão inicial de fontes secundárias, principalmente do Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD 2013 do IBGE.

A constituição da cidade capitalista e suas metamorfoses, observadas no uso e ocupação do solo e seus efeitos sobre as condições de vida de seus citadinos, compõem os eixos analíticos a serem adotados no processo investigativo, tomando como referência a produção teórica e metodológica acumulada por pensadores clássicos e contemporâneos. Na segunda metade do século XIX, obras emblemáticas sobre as transformações econômicas, políticas e sociais que davam visibilidade ao modo de produção capitalista buscaram demonstrar e explicar a partir do movimento da industrialização nascente na Europa as mudanças provocadas na vida material dos homens em relação ao trabalho, à moradia, à alimentação, ao saneamento de cidades, dentre outras.

No período pós-1945, término da Segunda Guerra Mundial, marco da explosão demográfica nas cidades do mundo inteiro e da planetarização do fenômeno da urbanização, o mundo ao se tornar urbano é tecido por mutações radicais nas práticas econômicas, sociais e políticas das sociedades, sejam elas dos países centrais ou periféricos. Hobsbawm (1997) refere-se a esta processualidade constatando que:

> [ ] A mudança social mais impressionante e de mais longo alcance da segunda metade deste século, e que nos isola para sempre do mundo do passado, é a morte do campesinato" (1997, p. 284). (...) "Quando o campo se esvazia, as cidades se enchem. O mundo da segunda metade do século XX tornou-se urbanizado como jamais fora. Em meados da década de 1980, 42% de sua população era urbana, e, não fosse o peso das enormes populações rurais da China e da Índia, que totalizavam três quartos de camponeses asiáticos, teria sido maioria. (1997, p. 288).

O urbano é, na contemporaneidade, não só um fenômeno que cobre todas as regiões do globo, como também, pela expressão material do processo de alta concentração populacional, constitui o *locus* privilegiado para o desencadeamento de manifestações de massa. Assim, no novo milênio, é a questão urbana que se coloca entre os problemas prioritários, no sentido de se elaborar abordagens e parâmetros teóricos suficientemente capazes de desvendar suas particularidades e múltiplas determinações e encaminhar alternativas de soluções para seu enfrentamento.

Topalov (1993) considera que é "necessária e urgente a ação conjunta entre aqueles que estudam a reestruturação mundial do espaço industrial, comercial e financeiro e os que estudam as políticas municipais" (1993:26). Atendendo a esse pressuposto teórico, a presente proposta pretende desenvolver uma investigação que articule as determinações das dimensões macro e micro que norteiam a execução de políticas urbanas. Frey (1997) demarca que no Brasil, os estudos sobre políticas públicas foram realizados só recentemente, enquanto que nos Estados Unidos o início se deu nos anos 1950 e na Europa nos anos 1970.

Nos estudos brasileiros a ênfase está na análise das estruturas e instituições ou na caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. Deve-se atentar para o fato de que programas ou políticas setoriais foram examinados com respeito a seus efeitos e que esses estudos foram antes de tudo de natureza descritiva, com graus de complexidade teórico-metodológicos bastantes distintos. Predominam micro abordagens contextualizadas, porém dissociadas dos macros processos ou ainda restritas a um único *approach* e limitadas no tempo. Normalmente, tais estudos carecem de um embasamento teórico que deve ser considerado um pressuposto para que se possa chegar a um maior grau de generalização dos resultados adquiridos, essa lacuna teórica acaba comprometendo em grande medida, análises mais acuradas destes processos, tanto de implementação como avaliação de programas de políticas setoriais.

2 I INDICADORES

O conceito de indicadores pouco varia de um autor para outro, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organização internacional com reconhecidas e adotadas publicações sobre o assunto, define indicadores como, “[. . .] uma série de dados definidos para responder perguntas sobre um fenômeno ou um sistema dado”. (OCDE, 2001).

A International Standart Organization (ISO), que avalia a qualidade de determinados processos e ações de empresas, preconiza que indicadores são: “Expressão (numérica, simbólica ou verbal) empregada para caracterizar as atividades (eventos, objetos, pessoas), em termos quantitativos e qualitativos, com o objetivo de determinar o valor” (ISO, 1998, p. 3).

Do ponto de vista científico, em geral, os pesquisadores consideram que os indicadores constituem parâmetros quantitativos ou qualitativos que servem para detalhar se os objetivos de uma proposta estão sendo bem conduzidos (avaliação de processo) ou foram alcançados (avaliação de resultados). Como uma espécie de sinalizadores da realidade, a maioria dos indicadores dá ênfase ao sentido de medida e balizamento de processos de construção da realidade ou de elaboração de investigações avaliativas (JANNUZZI, 2001).

Observa-se que os conceitos apresentados revelam elementos como parâmetros, dados, qualitativo e quantitativo que nos leva a perceber que indicadores são unidades que permitem medir, mensurar se a realidade de um determinado fenômeno se estabelece, isto é, seus objetivos estão sendo alcançados, as mudanças previstas estão se concretizando de maneira efetiva.

A verificação de elementos quantitativos e qualitativos por meio de medições constitui a essência dos indicadores, que de outro lado, também possibilitam conhecer melhor os avanços em termos de resultados ou de impactos. Um indicador é, portanto, uma ferramenta de mensuração, utilizada para levantar aspectos quantitativos e/ou qualitativos de um dado fenômeno, com vistas à avaliação e a subsidiar a tomada de decisão.

Indicador Social, segundo Jannuzzi, (2006) é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

3 I INDICADORES DE AVALIAÇÃO

Os indicadores são importantes instrumentos gerenciais para a gestão pública, não somente como mecanismos de controle da ação governamental, mas também como ferramentas fundamentais para a avaliação e o redirecionamento das políticas públicas. Eles tem a capacidade de estimar o grau de deficiência de diversos segmentos da realidade social de uma coletividade desvelando a situação de carência em que estão submetidos as frações da classe trabalhadora nos grandes centros urbanos. Estes instrumentos possibilitam também o acompanhamento das ações do Estado por parte da sociedade, constituindo-se como elementos técnicos embasadores do processo de fiscalização das ações governamentais pela população em geral.

Os indicadores comparativos permitem o acompanhamento e avaliação das mudanças da qualidade de vida nas cidades em períodos distintos no mesmo território e possibilitando a comparação dos níveis de desenvolvimento em diferentes municípios em iguais períodos, ou ainda, determinadas características com similitudes em diferentes projetos de intervenção urbanísticas em um mesmo ou em vários centros urbanos, com perfis semelhantes.

Outro aspecto importante na finalidade dos indicadores de avaliação e monitoramento é a democratização das informações sobre a realidade social por meio da criação de um canal de diálogo entre o governo e a população com vistas à possibilitar a transparência da gestão pública, dando materialidade ao cumprimento das exigências da legislação que tem avançado na criação de mecanismos de controle e de aferição de resultados dos diversos programas e projetos com fins de avaliar

a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas objetivando a melhoria da qualidade de vida da população.

4 I O PROGRAMA PAC URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NA BACIA HIDROGRÁFICA DA ESTRADA NOVA BELÉM/PA.

Em Belém são poucas as análises e avaliações de políticas públicas voltadas para os fenômenos provocados pela urbanização. Essa cidade que faz parte da Região Metropolitana de Belém (RMB) possui uma população de 1.393.399 habitantes (Censo demográfico de 2010). A RMB criada na década de 1970 chega em 2010 com 2.275.032 habitantes distribuídos em 7 (sete) municípios, conforme Tabela 1.

MUNICÍPIO	População				
	Urbana	%	Rural	%	Total
Ananindeua	470.819	99,8	1.161	0,2	471.980
Belém	1.381.475	99,1	11.924	0,9	1.393.399
Benevides	28.912	56,0	22.739	44,0	51.651
Castanhal	153.378	88,6	19.771	11,4	173.149
Marituba	107.123	99,0	1.123	1,0	108.246
Santa Bárbara do Pará	5.458	31,8	11.683	68,2	17.141
Santa Isabel do Pará	43.000	72,3	16.466	27,7	59.466
Total	2.190.165	96,3	84.867	3,7	2.275.032

TABELA 1: População dos municípios da Região Metropolitana de Belém - RMB

Fonte: Censo Demográfico 2010 - Elaboração Própria

Contraditoriamente a população total do município está concentrada em uma área territorial de 1.059km², apresentando uma alta densidade demográfica, em torno de 1.315,77hab/km². A população pobre começou a ocupação territorial pelas áreas localizadas em cotas abaixo do nível do mar, sem infraestrutura urbana, porém próxima aos bairros centrais da cidade, fenômeno intensificado até os dias atuais.

O processo de periferização em Belém acentua-se e é evidenciado pela construção de conjuntos habitacionais e pelo crescimento de ocupações de novas áreas de forma irregular em relação à situação fundiária. Nesse período, a mobilização e organização dos agentes sociais foram intensificadas para a permanência das famílias nas áreas já ocupadas. Esse processo consolida o vetor de expansão da malha urbana para além da Primeira Légua Patrimonial, em direção ao norte da cidade, atingindo um novo eixo constituído pela Avenida Pedro Álvares Cabral, Avenida Augusto Montenegro, Estrada dos 40 Horas, Rodovia do Coqueiro e Rodovia BR 316, acompanhando a implantação dos conjuntos habitacionais de baixa renda nestas áreas (IPEA, 1997:52).

Nesse sentido, os estratos sociais de renda mais elevada encontram-se nos bairros do Comércio, do Reduto, de Nazaré e de Batista Campos, bem como partes expressivas dos bairros da Cidade Velha, do Umarizal e do Marco. Os estratos

considerados médios apresentam forte tendência locacional linearizada, situada ao longo da Avenida Augusto Montenegro, ficando o nível mais baixo do gradiente de renda posicionado, tanto nas baixadas e na periferia continental mais distante, incluindo-se os núcleos urbanos do Distrito de Icoaraci, das Ilhas de Outeiro, Mosqueiro e Cotijuba (PEMAS, 2001).

Como forma de fazer o enfrentamento às diversidades presentes nas áreas urbanas, o governo brasileiro, editou dois importantes programas de cunho econômico e social: O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida. O PAC e o programa Minha Casa Minha vida foram lançados pelo governo feral em 2008 e 2009, respectivamente. O PAC foi lançado pelo governo federal em janeiro de 2007, com o objetivo de promover diversas ações de infra-estrutura em todo o país. No Pará, o programa deu inicio em 2008, recebendo quase R$ 1 bilhão do PAC Urbanização e Saneamento. Ao todo foram contemplados 29 projetos executados pelo governo do Estado, através da Companhia de Habitação do Pará (Cohab), Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa) e Secretaria Executiva de Estado de Integração e Desenvolvimento Urbano (Seidurb), em Belém, Ananindeua, Marituba, Castanhal, Santarém, Bagre, Marabá e Nova Esperança do Piriá, com previsão de

> [...] Construção e reforma de mais de 4 mil moradias, além de urbanização e iluminação de áreas públicas, construção de redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, regularização fundiária e execução de projetos sociais de educação sanitária e ambiental, com a participação da comunidade" (NDA – Notícias da Amazônia, 2008).

Para Belém o governo federal assinou dois contratos de financiamento com a Prefeitura para a realização de obras na Bacia Estrada Nova, prevendo a retirada de famílias que vivem em palafitas ao longo do Rio Guamá. O contrato previu ainda a construção de 1,2 mil unidades habitacionais de 42 metros quadrados, com dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço, além da implantação de redes de água, esgoto, energia elétrica e iluminação pública. De acordo com os representantes do poder público municipal, estadual e federal,

> [...] O PAC vai evitar que os canais transbordem na época das chuvas, entre dezembro e março, o que inunda as casas e espalha lixo para as ruas", afirma o ministro. Os dois projetos representam investimento de R$ 121,1 milhões, dos quais R$ 115 serão financiados pelo Governo Federal (BRASIL, 2008).

Para os pesquisadores da área esses programas ainda estão longe de se constituírem em ações capazes de reverterem o quadro de exclusão da maioria da população que não tem acesso à moradia. Para alguns, inclusive o programa Minha Casa Minha Vida é pior que os investimentos feitos pelo extinto BNH. Para Virissimo (2011),

> [...] Já está no nome do programa, é só direito à casa e lá na periferia. É pior

> que o BNH dos militares que previa a remoção de pobres para a periferia, mas tinha a idéia de indústrias no entorno, quarteirões de comércio. [...] Em termos comparativos, o programa para produção empresarial acessou R$38 bilhões enquanto o programa para produção associativa por autogestão teve acesso a R$800 milhões. [...] A gravidade deste programa é porque está produzindo cidades de uma desigualdade escandalosa. A qualidade das construções é péssima, já tem coisas quebradas, tomadas que não funcionam, piscina que afunda e vaza, botijão de gás dentro da sala, o que é completamente ilegal. Isso tudo já com habite-se. [...] A política habitacional do governo federal, que acaba redirecionando famílias pobres para locais periféricos, sem infraestrutura, gerando processos de segregação residencial (VIRISSIMO, 2011).

Desse modo, verificou-se com a pesquisa, dentre outras questões, até que ponto a sistemática adotada pelo PAC se diferencia da lógica histórica de política urbana que sempre favoreceu as frações do capital relacionadas aos problemas das cidades. Pretendeu-se, assim, ampliar a base de informações, em particular na identificação e análise de indicadores considerando as dimensões social, econômica e cultural, com vistas à implementação de obras financiadas pelo programa PAC Urbanização de Assentamentos Precários vinculados à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério as Cidades tendo como universo de estudo as intervenções na Bacia Hidrográfica da Estrada Nova no município de Belém/PA, para tanto, buscou-se trabalhar os dados empíricos fazendo um recorte com os bairros que compõem a Bacia Hidrográfica da Estrada Nova, quais sejam, Cidade Velha, Condor, Cremação, Guamá e Jurunas.

Bairros da BHEN	Domicílios	Moradores	Média de M/D
Cidade Velha	3.086	12.110	3,93
Condor	10.414	42.688	4,10
Cremação	8.324	31.228	3,76
Guamá	23.402	94.415	4,04
Jurunas	15.886	64.448	4,06
Total	61.112	244.889	3,77

TABELA 2: Domicílios Particulares Permanentes, moradores e média de moradores por domicílio nos bairros que compõem a BHEN

Fonte: Censo Demográfico 2010 - Elaboração Própria

A Tabela 2, demonstra que os cinco bairros que compõem a BHEN possuem 61.112 domicílios que se concentram na sua maioria, no bairro do Guamá com 38% seguidos do Jurunas com 26% e condor com 17% dos domicílios, o número de moradores é expressivo nos bairros do Guamá 38,6% e Jurunas 26,3% do total dos moradores dos cinco bairros em análise e que constituem os bairros mais populosos de Belém. No conjunto dos bairros da BHEN, o total de moradores representam 17,6% dos moradores da cidade e o número de domicílios 16,6% dos domicílios da cidade, sendo a média de moradores por domicílios em torno de 4 habitantes por domicílio.

Estes indicadores sugerem que existe uma grande concentração de pessoas e

domicílios nestes bairros configurando um adensamento considerável na área da BHEN, gerando uma demanda de investimentos e serviços públicos de grande magnitude para o poder público, e este por sua vez, não consegue suprir as necessidades desta população na medida adequada que venha alcançar patamares razoáveis de qualidade de vida.

Em relação à situação de renda, a tabela 3 demonstra a distribuição de rendimento mensal domiciliar *percapita* por estratos de classes de renda dos bairros que compõem a BHEN, possibilitando uma interpretação das condições de moradia das frações de classe da população residente nos domicílios localizados nos bairros que compõem esse território.

Classes de Renda	C. Velha	Condor	Cremação	Guamá	Jurunas	Total BHEN	%
Sem rendimento	90	519	373	1.297	646	2.925	4,8
Até 1/4 de salário mínimo	80	1.042	406	2.707	1.490	5.725	9,4
Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	251	2.583	1.163	5.840	3.575	13.412	22,0
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	661	3.602	2.212	7.420	5.192	19.087	31,3
Mais de 1 a 2 salários mínimos	782	1.790	1.735	3.750	2.759	10.816	17,7
Mais de 2 a 3 salários mínimos	432	482	719	1.023	852	3.508	5,7
Mais de 3 a 5 salários mínimos	436	258	725	767	669	2.855	4,7
Mais de 5 salários mínimos	350	130	979	589	689	2.737	4,5
Total	3082	10406	8312	23393	15872	61065	100,0

TABELA 3: Distribuição dos Domicílios dos da Bacia Hidrográfica da Estrada Nova, segundo Bairro e Classes de Rendimento

Fonte: Censo Demográfico 2010 - Elaboração Própria

Desse modo, os dados da Tabela 3 mostram a precariedade das condições de renda da população residente nos domicílios da BHEN, posto que, 67,5% dos domicílios auferem renda de zero a um salário mínimo *percapita*. Ao se aproximar a lente de análise, os números desvelam maior precariedade nas condições de vida, quando apontam que 36,2%, isto é, mais de um terço dos domicílios auferem renda *percapita* de zero a meio salário mínimo. Considerando o estrato de zero a três salários mínimos este percentual sobe para 90,9%, o que mostra que a maioria dos domicílios da área é constituído de pessoas de baixa renda.

Tipo de domicílio	Cidade Velha	Condor	Cremação	Guamá	Jurunas	Total	Belém	%
Total	3.082	10.406	8.312	23.395	15.872	61.067	368.877	16,6
Casa	2.293	8.820	5.626	19.552	11.966	48.257	294.491	16,4
Casa de vila ou em condomínio	307	1.077	917	2.802	2.480	7.583	30.993	24,5
Apartamento	472	320	1.567	979	1.301	4.639	40.912	11,3
Habitação em casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco	10	189	202	62	125	588	2.481	23,7

TABELA 4: Tipos de Domicílios dos da Bacia Hidrográfica da Estrada Nova, segundo Bairro

Fonte: Censo Demográfico 2010 - Elaboração Própria

Na tabela 4 verifica-se a tipologia dos domicílios existentes nos bairros que compõem a Bacia Hidrográfica da Estrada Nova e um comparativo com o município de Belém como um todo, onde se pode aduzir que, em maior parte, 79% dos domicílios são casas, seguidos de 12,4% casa de vila ou em condomínio e 7,6% são apartamentos.

Ao comparar-se com os percentuais da tipologia dos domicílios do município como um todo os números são aproximados no que se refere às casas com uma pequena discrepância em relação às casas de vila ou condomínio e apartamentos, que são respectivamente, 79,8%, 8,4% e 11,1%.

Na última coluna a tabela mostra os indicadores com a proporcionalidade da tipologia dos domicílios da área de estudo em relação ao município de Belém, com destaque para as casas de vila praticamente um quarto das vilas de Belém se localiza nesta região, isto é, 24,5%, assim como, as habitações em casa de cômodos, cortiços ou cabeças de porco do município de Belém 23,7% encontram-se nos bairros que compõem a BHEN, o que revela tratar-se de uma região com considerável adensamento e precariedade habitacional.

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das grandes dificuldades atuais no acompanhamento de implementação de políticas públicas e programas públicos específicos é exatamente dispor de informações periódicas, regulares e específicas acerca do processo de sua implementação, bem como do alcance dos seus resultados e da efetividade social que tais programas trazem para as comunidades beneficiadas. É precisamente na avaliação de efetividade que a distinção entre avaliação e análise torna-se mais clara e necessária devido à necessidade de demonstrar que os resultados encontrados na realidade social estão casualmente relacionados àquela política particular (Arretche, 2006).

Neste sentido, nas avaliações de efetividade, a maior dificuldade metodológica

consiste em demonstrar que os resultados encontrados, sejam no sentido do sucesso ou do fracasso, estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política sob análise. Por esta razão estudos confiáveis sobre efetividades dos programas são de difícil implementação, dada as dificuldades dos gestores de conseguir recursos orçamentários para tais pesquisas. Com isto, o gestor de programas sociais defronta-se com a dificuldade de obter dados válidos, específicos e regulares para seus propósitos de acompanhamento de tais políticas.

As informações produzidas pelas agências estatísticas são, em muitas das vezes, pouco específicas para os propósitos de monitoramento de programas, não provendo informação na escala territorial desejada ou na regularidade necessária, contudo, elas podem-se prestar à elaboração de diagnósticos bastante detalhados em escopo e escala, como no caso das informações provenientes dos censos demográficos e pesquisas por amostras de domicílios, no caso as PNAD's.

De outro lado, as informações produzidas no âmbito dos ministérios e das secretarias estaduais e municipais podem também suprir boa parte da demanda de dados para a construção de indicadores periódicos de monitoramento, requerendo, contudo, algum "retrabalho" de "customização" em função das necessidades de delimitação territorial dos programas, desde que exista um código de localização da escola, do posto de saúde, da delegacia, etc. De qualquer forma, as estatísticas e os dados do IBGE e de outros órgãos públicos dificilmente atenderão todas as necessidades informacionais requeridas para o monitoramento e a avaliação de programas públicos mais específicos.

Assim, é necessário, quando da formulação desses programas, prever a organização de procedimentos de coleta e tratamento de informações específicas e confiáveis em todas as fases do ciclo de implementação, que possam permitir a construção dos indicadores de monitoramento desejados, de modo à auxiliar a abordagem qualitativa do monitoramento do programa, no sentindo de que o estudo das múltiplas dimensões dos impactos aos quais estão submetidas as famílias beneficiárias do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários são consideradas importantes na compreensão da práxis social com que se engendra o processo de urbanização dos assentamentos precários na cidade capitalista e seus impactos na realidade de seus citadinos, com o objetivo da aferição da expectativa das políticas implementadas reduzam os brutais índices de pobreza, desigualdades e exclusão social existentes em nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **A agenda institucional. Revista Brasileira de Ciências Sociais**, V. 22, N. 64. Jun. 2007. P. 143-151.

BRASIL. **Começam obras do PAC no Pará**. Brasília: Ministério das Cidades, 30/05/2008.

CANO, I. **Avaliação de programas sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Avaliação de políticas e programas sociais**. UNICAMP – NEPP (Caderno de Pesquisa 12), 1989.

FIORI, J. L. **Sobre o Poder Global**. Novos Estudos CEBRAP, 73:61-72 (NOV.), 2005.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à Prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas. N. 21- Jun. 2000. P. 211-259.

HOBSBAWM, Eric J. **Era dos extremos - o breve século XX - 1914-1991**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

IBGE, **Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: www.ibge.gov.br, Acessado em: 10 de novembro de 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. 3ª ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2006.

LEFEBVRE, Henri**. A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
LOJKINE, Jean. O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

_____. **A revolução informacional**. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Alternatives à lamondialisation. L'institutionmunicipale, médiation entre léntrepriseellasociété. Conferência proferida no I° Colóquio Nacional sobre "Poder local, políticas urbanas e Serviço Social**", (LOCUSS), realizado em Angra dos Reis/RJ, em junho de 1997 (mimeo).

_____. **O tabu da gestão: a cultura sindical entre contestação e proposição**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

PARÁ. **Pará: obras do PAC iniciam em Belém, Castanhal e Ananindeua**. Notícias da Amazônia, Belém: HTTP//WWW.cohab. PA. gov. br. , 2008.

PARÁ. **Audiência na comunidade "Fé em Deus" é marcada pela participação. PAC urbanização e saneamento**, Belém: Agência Pará, 2008.

PRETECEILLE, Edmond**. Division sociale de l'espaceetglobalisation. Le cas de la métropoleparisienne"**. In: Societécontemporaine. No.22/23, juin/sept., 1995.

RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 4ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2006.

SCHADER, Achim**. Métodos de pesquisa social empírica e indicadores sociais**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2002.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajustes Neoliberal e desajustes Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001. P. 25-152.

TOPALOV, Christian. **Le profit, la renteet la ville – eléments de théorie**. Paris: Economica, 1984.

_____. **Le logement en France. Histoire d'unemarchandise impossible**, Paris: PUF, 1987.

_____. **O encontro com o local.** In: Fischer, Tânia (Organização e Coordenação). Poder local, governo e cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

CAPÍTULO 28

REFORMA DO ESTADO, PARTICIPAÇÃO E GESTÃO SOCIAL: EFEITOS DA AÇÃO COMUNICATIVA NA POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA, MINAS GERAIS

Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci
pesquisadora colaboradora na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Diretora da Grifo Consultoria Acadêmica. Viçosa, Minas Gerais

Odemir Vieira Baeta
professor do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Diretor do Centro de Ciências Humanas (UFV). Viçosa, Minas Gerais

Theressa Cristina Marques Aquino
assistente social judicial no Fórum da comarca de Ervália, MG. Estudante não-vinculada do Programa de Pós-graduação em Economia Doméstica (UFV). Viçosa, Minas Gerais

Rennan Lanna Martins Mafra
professor Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Viçosa, Minas Gerais

RESUMO: Esse artigo analisou o processo de elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), construído de modo dialogado e participativo junto aos agricultores do município de Viçosa, MG, buscando verificar se o PMDRS seria, em si mesmo, o resultado suposto de um debate público-reflexivo estabelecido na arena do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Viçosa/MG (CMDRS), capaz de influenciar a própria racionalidade administrativa do Estado, no que se refere à prioridade e às políticas públicas para o meio rural. Os dados foram coletados por meio de uma entrevista em profundidade e pela observação participante, sendo tratados por meio da Análise de Conteúdo. Verificou-se que a racionalidade administrativa imposta por um Estado, supostamente gerencial, tende a dificultar a democracia participativa, pois ao mesmo tempo que defende a ideia da co-participação da sociedade na elaboração de políticas públicas apresenta uma legislação incipiente no que se refere à atribuição das funções e competências entre os atores envolvidos no processo. No entanto, os gestores públicos parecem concordar com o fato de que o PMDRS possa ser usado como uma peça de planejamento, visto que apresenta as demandas das comunidades rurais que visam ao desenvolvimento rural sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: democracia deliberativa; gestão social; desenvolvimento rural sustentável.

ABSTRACT: This article analyzed the process of elaboration of the Municipal Sustainable Rural Development Plan (PMDRS), constructed in a dialogical and participatory way with the farmers of the municipality of Viçosa, MG, seeking to verify if the PMDRS would in itself be the supposed result of a public-reflexive debate established in the arena of the Municipal Council of Sustainable Rural Development

of Viçosa / MG (CMDRS), capable of influencing the state's own administrative rationality, regarding priority and public policies for the rural environment. The data were collected through an in-depth interview and participant observation, being treated through Content Analysis. It was verified that the administrative rationality imposed by a supposedly managerial State tends to hamper participatory democracy, while at the same time defending the idea of the participation of society in the elaboration of public policies presents an incipient legislation with regard to the attribution of functions and competences among the actors involved in the process. However, public managers seem to agree with the fact that PMDRS can be used as a planning piece because it presents the demands of rural communities for sustainable rural development.
KEYWORDS: deliberative democracy; social management; sustainable rural development.

1 I INTRODUÇÃO

Do ponto de vista prático, a democracia deliberativa tem orientado os Estados contemporâneos na construção de desenhos institucionais que possam acolher o debate a partir de uma participação institucionalizada, como por exemplo, no caso dos conselhos de políticas públicas. Este capítulo buscou analisar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Viçosa-MG (CMDRS), mais especificamente, o processo de elaboração de uma política pública de desenvolvimento rural, o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), construído de modo dialogado e participativo junto aos agricultores do município.

Dessa maneira, pretende-se verificar se o PMDRS seria, em si mesmo, o resultado suposto de um debate público-reflexivo estabelecido na arena do CMDRS, capaz de influenciar a própria racionalidade administrativa do Estado, no que se refere à prioridade e às políticas públicas para o meio rural, pautadas pela legitimidade pública emanada dos diretamente beneficiados – que passam a influenciar na produção de um a agenda local de desenvolvimento rural. Tal documento, construído por uma espécie de "linguagem administrativa", carregaria, consequentemente, tanto uma força legitimadora quanto um potencial de influência direta sobre os modos de implementação das ações governamentais.

Assim, é preciso compreender o sistema deliberativo do PMDRS como a mobilização de um conjunto de arenas discursivas que transcendem o próprio espaço em que ele foi criado (HENDRIKS, 2006). O documento do Plano carrega, assim, o potencial de emanação das demandas dos sujeitos rurais de Viçosa-MG, construído tanto no espaço formal, momento em que os sujeitos são convocados a expressar problemas e seus contextos de vida, quanto em espaços informais de convivência na esfera pública, não apenas no meio rural, mas na cidade.

Dessa forma, o sistema deliberativo do PMDRS transcende a própria participação. Habermas (1997, p. 347) ressalta que a deliberação é "um processo de aprendizagem

que se estabelece de forma reflexiva". Entretanto, se a participação formal/institucional não for qualificada ou se o PMDRS não puder gerar o resultado de uma ação refletida dos sujeitos que participam, certamente os efeitos que ele tenderá a produzir talvez não correspondam aos anseios dos sujeitos que o produziram.

Entretanto, junto ao aprofundamento da noção de democracia deliberativa, outra discussão aparece no cenário contemporâneo das políticas públicas: a abordagem da Reforma do Estado. Esse gesto indica a promessa de que o Estado possa melhor cumprir suas finalidades frente aos cidadãos, a partir de ações centradas no planejamento como possibilidade de revisão/modificação de uma racionalidade burocrática, gerando aumento de eficiência, eficácia e efetividade (BRESSER-PEREIRA, 1996, 2009; PRESTES MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1980; OLIVIERI, 2011).

Sendo assim, apesar da teoria habermasiana acreditar que o ideal da razão comunicativa proposto por Habermas (1995), em que os sujeitos devem construir suas opiniões a partir de um debate público-reflexivo, é capaz de produzir um poder democrático este que, além de legitimar suas ações, consiga transpor essa barreira burocrática imposta pelo Estado é preciso ponderar em que medida o poder administrativo possui uma complexidade que, com força própria, cria formas particulares para produção de um poder que também pode neutralizar o poder comunicativo.

É assim que, configurando-se em meio a essas três abordagens, este artigo, ao se voltar a um contexto de Reforma do Estado, de democracia deliberativa e de uma virada democrática da própria política pública de desenvolvimento rural sustentável, tem como objetivo problematizar em que medida um plano de desenvolvimento rural construído com a participação dos agricultores, supostamente mediado por uma racionalidade comunicativa, pode ser capaz enfrentar a racionalidade administrativa de modo a vislumbrar o desenvolvimento e a diversificação dos meios de vida dos agricultores, representantes das comunidades que constituem o meio rural de Viçosa-MG.

Este artigo está organizado, além dessa introdução, em quatro seções: o referencial teórico que apresenta (2) uma discussão sobre a racionalidade weberiana presente em uma administração pública burocrática, (3) a proposta de redefinição do papel do Estado idealizada por Bresser Pereira (1995), na qual a participação ganha um papel de destaque e (3) o conceito de Gestão Social elaborado por Tenório (1998), no qual o autor sincroniza a Teoria da Ação Comunicativa e o conceito de cidadania deliberativa propostos por Jürgen Habermas. Em seguida, o estudo apresenta (4) a metodologia utilizada e (5) a análise dos dados e conclusão.

2 | ESTADO MODERNO E BRASIL CONTEMPORÂNEO: RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA E PLANEJAMENTO

O intuito de investigar em que medida a participação de agricultores em um

processo de planejamento, construído de modo participativo em uma arena democrática formal, torna-se capaz de enfrentar a racionalidade administrativa do Estado, pode ser iniciado a partir de uma aproximação entre os esforços de planejamento e os contextos de crítica à produção e à reprodução do Estado moderno, nos quais uma espécie de "racionalidade burocrática" ganha considerável espaço na vida social (BRESSER-PEREIRA, 1996, 2009; WEBER, 1998; PRESTES MOTTA, 1981; OLIVIERI, 2011).

Dito por outras palavras, a consolidação da noção de planejamento como algo capaz de nortear e de instrumentalizar, com qualidade e resultados satisfatórios, a ação dos sujeitos nas instituições, possui intrínseca relação com a emergência de certa crítica às próprias bases do Estado moderno, bem como de uma sociedade organizada politicamente pela figura deste Estado.

Outrossim, recorrendo à ampla literatura que discute a finalidade do Estado, seus princípios, suas correntes e sua competência (DALLARI, 2007; AZAMBUJA, 2008), podemos encaminhar uma discussão do Estado a partir da identificação de um lugar peculiar que apareceu na consolidação das sociedades modernas: o lugar da burocracia, entendido como um conjunto de elementos capazes de garantir a reprodução de uma nova ordem social, calcada na racionalização da vida institucional. Quanto a isso, é possível recorrer aos clássicos estudos de Max Weber (1998) que definem burocracia como

> a forma mais *racional* de exercício de dominação, porque nela se alcança *tecnicamente* o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. Toda nossa vida cotidiana está encaixada nesse quadro (WEBER, 1998, p. 145-146).

Portanto, o principal esforço da burocracia seria o de garantir, em última análise, uma espécie de condição racional ao Estado, capaz de lhe imprimir nuances adequadas ao projeto moderno de emancipação contra uma ideia de Estado teocêntrico.

Essa concepção burocrática animou a constituição dos Estados-nação, desde o início do desenrolar da modernidade até mais recentemente, como no caso da constituição do Estado brasileiro. Segundo Weber (1998), o maior transtorno é que a burocracia se apóia ao lado político e não ao social. Na dúvida entre elucidar um possível problema ou seguir uma norma, a escolha do burocrata será sempre pela segunda opção. Bresser-Pereira (1996), ao tentar elucidar e compreender tal constituição, destaca aquilo que classifica como "Reforma Burocrática", constituída no Brasil em 1936, que concentrava sua importância ao tentar estabelecer que a máquina administrativa viesse a funcionar guiada por padrões racionais e seguindo regras rígidas.

Quanto a isso, Bresser-Pereira (1997, p. 41) aponta que "a administração burocrática é racional, nos termos da racionalidade instrumental, na medida em que adota os meios mais adequados (eficientes) para atingir aos fins visados. É, por

outro lado, legal, na medida em que define rigidamente os objetivos e os meios para atingi-los na lei". Por conta disso, o autor reconhece a existência de uma contradição intrínseca à própria burocracia: se ela se propõe a ser racional, pelo mecanismo da instrumentalização, também acaba sendo autogestionada por uma força coercitiva própria, rigidamente constituída e que se emancipa sobre os próprios sujeitos que a criaram:

> Administração pública burocrática é inerentemente irracional ou ineficiente. Weber descreveu-a como um tipo de dominação – a 'dominação racional-legal' –, que se caracterizaria pela superioridade ou eficiência técnicas. Seu caráter 'racional' aparecia sob a forma de racionalidade instrumental, consistindo na adoção dos meios mais apropriados para alcançar os objetivos pretendidos. Seu caráter 'legal' significava que a lei definiria os meios mais apropriados para alcançar os objetivos também estabelecidos por lei. Esse sistema continha uma contradição intrínseca: em um mundo em mudança contínua e cada vez mais acelerada, é impossível ser ao mesmo tempo racional e legal. É impossível ser racional definindo em lei os objetivos específicos a serem alcançados e os meios a serem seguidos: a lei pode definir de modo genérico os objetivos e os meios, mas a especificação competente depende necessariamente de uma tomada de decisão caso a caso (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 208-209).

Aqui, fundamenta-se uma das grandes problemáticas da critica à modernidade, especialmente acerca da dominação – ao invés da emancipação – produzida pela razão instrumental:

> Tendo cedido em sua autonomia, a razão tornou-se um instrumento. No aspecto formalista da razão subjetiva, sublinhada pelo positivismo, enfatiza-se a sua não-referência a um conteúdo objetivo; em seu aspecto instrumental, sublinhado pelo pragmatismo, enfatiza-se a sua submissão a conteúdos heterônomos. A razão tornou-se algo inteiramente aproveitado no processo social. Seu valor operacional, seu papel de domínio dos homens e da natureza tornou-se o único critério para avaliá-la (HORKHEIMER, 2003, p. 29).

Assim, uma racionalidade burocrática, ainda que se funde sob parâmetros argumentativos e morais de uma sociedade antropocêntrica, acaba construindo parâmetros de ação dos sujeitos por um forte traço de instrumentalização. Nesse sentido, um conjunto de críticas emerge à própria burocracia, como configuração racional insuficiente e ineficiente para regular a vida social moderna em crise (HABERMAS, 2001; RODRIGUES, 1999; TOURAINE, 1998; SANTOS, 2002; CASTORIADIS, 2008; GIDDENS, 2007). As conseqüências de uma administração pública burocrática se referem, dentre outros aspectos, a um aumento na demanda por

> educação, saúde, cultura, previdência e assistência social, a pesquisa científica, bem como a demanda pela "regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura. Tendo em vista as dificuldades, fragilidades e disfunções do sistema burocrático, uma nova reforma buscava remodelar a administração pública, almejando, desta feita, que passasse

> de burocrática à gerencial, visando legitimar a burocracia perante as demandas da cidadania (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5).

Por essa visão, o Estado, fortemente influenciado por concepções republicanas, deve se empenhar em atender os ensejos da coletividade. Esta visão republicana é claramente observada em Habermas (1995, p. 39), ao retratar que "a política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos". Quanto a isso, Bresser-Pereira (2009) evidencia que

> a abordagem republicana não é nem crítica nem voluntarista. Ela presume que a reforma institucional é possível, mas que esse processo é o produto coletivo e frequentemente conflitante de muitas mentes, de todo tipo de interesses, e de diferentes competências técnicas e emocionais na formulação e implementação das políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 8).

Por conseguinte, ao contrário de assumir uma frente de crítica radical ao Estado, uma concepção republicana aposta, ainda, no Estado enquanto meio de viabilizar um projeto social emancipador. Nos termos de Habermas (1995),

> na concepção republicana o espaço público e político e a sociedade civil como sua infraestrutura assumem um significado estratégico. Eles têm a função de garantir a força integradora e a autonomia da prática de entendimento entre os cidadãos. A esse desacoplamento comunicação política e sociedade econômica corresponde um reacoplamento entre o poder administrativo e o poder comunicativo que emana da formação da opinião e da vontade política (HABERMAS, 1995, p. 40).

É nesse sentido que a reforma gerencial do Estado, de base republicana, aponta duas promessas: a primeira aposta no planejamento, entendido como um "conjunto de ações desenvolvidas, de forma sistemática e continuada, com o objetivo de selecionar os meios disponíveis mais adequados para a realização de resultados selecionados do modo mais eficiente" (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2006); a segunda aposta na participação como fator fundamental para a edificação de um planejamento cidadão, construído não somente por meio de uma democracia participativa, em que os cidadãos são inseridos nos espaços formais de participação, mas também por uma democracia entendedora de que o planejamento participativo tende a ser qualificado na medida em que esta participação emana do diálogo entre os sujeitos.

Frente a essa questão, Habermas (1995, p. 49) entende que a "instância geradora de poder legítimo é a esfera pública, a dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo". Para o autor, o fato de as decisões terem sido tomadas de modo democrático, ainda que pese a força do melhor argumento, é o que legitima a força do poder comunicativo, fazendo com que se sobressaia ao poder administrativo.

3 I REFORMA DO ESTADO, PARTICIPAÇÃO E GESTÃO SOCIAL

A proposta de redefinição do papel do Estado idealizada por Bresser Pereira em 1995 visava aumentar a eficiência e a eficácia da máquina pública. Além de levar em consideração o papel democrático das decisões dos burocratas públicos, como eram chamados os funcionários do governo, tornou-se uma peça fundamental para a governança – que pode ser entendida como o aumento da capacidade do Estado – possibilitando que as questões públicas pudessem ser debatidas pela sociedade civil "na esfera pública, propiciando as condições básicas para regras de jogo competentes e legítimas" (PEREIRA, 2009, p. 264).

Para que isso acontecesse foi necessária a união de uma abordagem gerencial da administração pública e de uma abordagem socialdemocrática e social-liberal do papel do Estado. Nas palavras do autor

> A reforma é gerencial porque se inspira na gestão das empresas privadas e porque adota a promoção da autonomia e a responsabilização dos órgãos públicos como sua estratégia básica para obter mais eficiência e qualidade. É democrática porque pressupõe a governança democrática, faz do controle social pela sociedade civil uma importante forma de responsabilização política e exige transparência dos órgãos públicos. É socialdemocrática porque afirma o papel do Estado como garantidor da proteção efetiva dos direitos sociais. É social-liberal porque acredita no mercado como um excelente, mas imperfeito, agente de alocação de recursos, e encara a contratação de serviços e a competição administrativa como excelentes ferramentas de responsabilização (PEREIRA, 2009, p. 253).

De acordo com Cardoso (2006, p. 18) esse foi um momento de transição entre um modelo assistencialista e patrimonialista para um novo modelo, "no qual não basta mais a existência de uma burocracia competente na definição dos meios para atingir os fins". A reforma simboliza um aprofundamento no "aparelho do Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade".

Em outras palavras, os serviços do Estado seriam voltados ao cidadão-cliente e não à burocracia, o que faz com que os burocratas sejam "incentivados a exercer sua autoridade de modo a servir melhor os interesses dos cidadãos (e este é um argumento de peso)" (KETTL, 2006, p. 101). Quanto a essa questão, Nassuno (2011, p. 67) relata que tal abordagem "foi complementada por uma estratégia de delegação de autoridade, partindo do princípio de que quanto mais próximo o serviço público estiver do usuário, maior a chance de ser fiscalizado pela população".

Predomina a ideia de "que o insulamento burocrático pode ser controlado pela constituição de uma burocracia pública sintonizada com o interesse público e pela inserção da sociedade civil na gestão pública" (PAULA, 2011, p. 143). No entanto, isso somente é possível a partir do ponto que a democracia estiver solidificada. O ex-Ministro argumenta que a

> principal preocupação dos burocratas clássicos é assegurar a legitimidade e a

> *efetividade* do poder do Estado; já os modernos administradores públicos assumem o poder do Estado como existente e buscam mais eficiência e mais qualidade" (PEREIRA, 2009, p. 270).

Em que pese o constante esforço de aperfeiçoamento nessa proposta de reformar o Estado, deve-se levar em consideração a complexidade desse processo, principalmente por envolver

> toda uma mudança de mentalidade; algo que é muito mais profundo do que se imagina, porque implica efetivamente a alteração de práticas que estão enraizadas nas nossas sociedades. E o que é ainda mais difícil de mudar: práticas enraizadas que cristalizaram interesses concretos (CARDOSO, 2006, p. 16).

Tais reformas, como pontuado por Pereira (2009, p. 254), "têm um momento crítico de mudança institucional e cultural, e um longo e incerto processo de implementação". O Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995) ao retratar aspectos referentes ao controle social discute, enfaticamente, a valorização da participação cidadã, ressaltando que

> o cidadão-cliente é um cidadão-cidadão, um cidadão pleno, que é objeto dos serviços públicos e também o seu sujeito, na medida em que se torna partícipe na formação das políticas públicas e na avaliação dos resultados (PEREIRA, 1998, p. 118).

Foi diante desse cenário de descentralização político-administrativa nos anos 1990, que o controle social emergiu como um meio para democratizar os processos decisórios, proporcionando uma ampliação dos espaços para a participação das entidades classistas, dos movimentos populares, dos sindicatos e da população, de tal forma que permitisse o exercício da cidadania num quadro de aprofundamento do ambiente democrático (MUCCI *et al*, 2012).

Democracia, por si só, já agrega o conceito de participação social que, por sua vez, nos remete ao conceito habermasiano de esfera pública – um espaço fundamental de mediação entre o Estado e a sociedade civil. Nesse contexto, nos aproximamos da proposta de Gestão Social elaborada por Tenório (1998), na qual o autor sincroniza a Teoria da Ação Comunicativa e o conceito de cidadania deliberativa propostos por Jürgen Habermas.

Para Tenório (2005, p. 105) a esfera pública se fundamenta por uma ação pautada em acordos e "está relacionada com o espaço social gerado no agir comunicativo". Diferente de toda racionalidade burocrática encontrada na proposta weberiana, as normas, os procedimentos e as regras adotados em uma esfera pública se expressam por meio de uma liberdade de comunicação, operacionalizadas por uma sociedade participativa. Assim, pontua que

> sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a esfera pública deve identificar, compreender, problematizar e propor as soluções para os dilemas da sociedade, a ponto de essas serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo (TENÓRIO, 2005, p. 105).

Não se trata de descartar os aspectos ideológicos que fundamentam uma administração pública gerencial. A gestão social na concepção de Tenório (2005, p. 113) "tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais". A intenção é torná-la uma "prática dialógica capaz de produzir uma crítica à racionalização da sociedade, emancipando-a das armadilhas e da ação colonizadora da razão instrumental" (FREITAS, FREITAS e FERREIRA, 2015, no prelo).

As práticas de gestão social sugerem a emancipação do cidadão e apontam como principais características a tomada de decisão coletiva sem coerção, a transparência, a dialogicidade e a compreensão (CANÇADO, 2011). A Gestão Social tem se mostrado "como uma possibilidade específica de repensar a relação entre as pessoas e o modelo de tomada de decisão que deve ser tradicionalmente adotado" (CANÇADO et al., 2015, p. 217). Dessa forma, seria prudente que a sociedade beneficiada ou impactada diretamente pelas decisões participe do processo de decisão.

Frente às discussões levantadas, retomamos ao processo da participação de agricultores na elaboração de uma política de desenvolvimento rural sustentável, apresentada no início desse capítulo. Tal política, construída sob a concepção habermasiana de deliberação pública e imbuída dos critérios pertinentes à prática da gestão social, pretende verificar a extensão do poder comunicativo no que se refere à sensibilização dos gestores públicos, protagonistas principais desse jogo institucional permeado pelo poder administrativo.

4 I METODOLOGIA

Esse estudo descritivo caracteriza-se por uma abordagem qualitativa. Realizou-se uma pesquisa documental e bibliográfica, visando compor os argumentos para o referencial teórico. Para a coleta dos dados, optou-se por uma entrevista em profundidade, em que as questões foram colocadas como forma de motivar o entrevistado a compartilhar suas emoções, experiências, vivências e perspectivas, visando a produção do conhecimento (HENNINK, HUTTER e BAILEY, 2011). Além das entrevistas, foram usados os dados registrados durante a observação participante e uma expressão indutora com o intuito de identificar a percepção dos conselheiros sobre participação. Para uma percepção mais detalhada acerca da metodologia, consultar os eixos metodológicos no trabalho de Mucci (2015).

Foram entrevistados 15 conselheiros municipais representantes do CMDRS e um extensionista rural que participou da elaboração do PMDRS. Além desses participantes, as entrevistas foram realizadas junto aos gestores públicos responsáveis por implementar ações, principalmente, na zona rural, a saber: (i) o Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Viçosa e o Chefe responsável pelo Departamento de Agricultura e Pecuária – representando o poder executivo; e (ii) o vereador que preside a Comissão de Finanças e Orçamento – representando o poder legislativo. O tratamento dos dados foi por meio da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009).

5 I ANÁLISE, DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

Levando em consideração que a participação social é um tema recorrente, torna-se peculiar perceber a visão dos representantes sobre o conceito de participação. Para isso, foi pedido a eles que mencionassem as primeiras palavras que lhes viessem à cabeça ao escutar o termo participação (Imagem 10).

Imagem 1 – Percepção dos representantes sobre a participação

Fonte: Dados de pesquisa, 2015.

Pela imagem é possível compreender que a percepção dos conselheiros apreende uma gama de significâncias ao termo participação. Perceberam que é preciso ouvir, falar e se comunicar, pois o envolvimento, o aprendizado, as contribuições e a presença de cada um é que vai garantir a autonomia e o desenvolvimento do meio rural. Perceberam que a democracia e o diálogo podem construir um Conselho atuante e forte, capaz de promover o encontro de ideias, a integração política, reivindicando e cobrando com o objetivo de conquistar cada vez mais direitos e reconhecimento para as comunidades rurais. Perceberam que a participação empodera e fortalece os seus meios de vida.

Buscando verificar a potencialidade do PMDRS em produzir poder administrativo,

esta análise se divide em dois momentos: (I) foram analisadas as categorias referentes ao formato do documento; outra que trata da entrega formal do Plano; e por fim, como se divide a atribuição dos papéis; e (II) foram analisados os aspectos burocráticos que pudessem demonstrar as (im)possibilidades de tramitação do Plano.

5.1 Formato do plano, entrega formal e atribuição de papéis

Quanto ao formato do documento em si não há um modelo padrão que deva ser seguido. O CMDRS acompanha a proposta do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF-MG) que, pela escala hierárquica, segue o que sugere o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CONDRAF). Não há clareza na legislação que regulamenta, pois indica somente que o CMDRS deva promover o desenvolvimento rural sustentável do Município, participando tanto na discussão quanto na elaboração do PMDRS (LEI Nº 2.081/2010, art. 2).

Durante a entrevista o extensionista rural discorreu sobre a escolha adotada relatando que a própria EMATER-MG promove essa assessoria por meio do seu Departamento Técnico e como eles já tiveram contato com outros projetos. Mas a ideia para formatar o Plano, surgiu de uma capacitação que o extensionista participou:

> Fui pra colaborar e... Lá eles usaram, sabe, a coordenação usou uma metodologia, tá, que tudo com desenho, no mapa. Os grupos colocavam o município: o que era ontem, o que é hoje e o que é amanhã. Isso foi assim, excelente! Tudo desenhado. E ali eles já separaram a tendência nesses eixos econômico, né, social e ambiental. Sabe aquele exemplo que você acha que dá pra ser aproveitado? (Extensionista Rural 1).

A próxima etapa buscou investigar a percepção dos entrevistados quanto à entrega formal do Plano, que aconteceu na Câmara Municipal de Viçosa (CMV) no dia 02 de setembro de 2013 e qual a lembrança que eles tinham daquele dia:

> Então, no dia eu achei a entrega meio confusa. (Representante Institucional 2)

> Eu achei interessante enquanto exercício até pra gente ver da interação, das parcerias, entre os envolvidos. […] Tem que ficar mais atento nessas questões! (Extensionista Rural 1)

> Eu lembro. Foi um fracasso, né. Porque se foi convidado. São 15 vereador num são, que formam a câmara? Tinha uns três ou quatro, mesmo assim que ficou até o final foram uns dois. De 15 foram convidados todos os 15. Tinha o que. Acho que tinha assim, uns três ou quatro, mesmo assim que permaneceu mesmo na reunião acho que foram dois. É uma falta de consideração danada! (Representante da Agricultura Familiar 3)

> Ah, sim. Porém apareceram poucos. Realmente a ideia foi essa de marcar aqui pra não ter desculpa de não aparecer, mas realmente apareceram poucos vereadores, talvez por agenda já, né, ou falta de interesse, num sei. Mas eu creio que num foi má ideia não. Acho que a ideia foi boa de trazer praqui. Principalmente porque aqui também é um espaço do povo, né. (Representante do Legislativo)

> Um pouco político. […] Um pouco político por pelo seguinte, cê tá trabalhando num Conselho onde cê tem que tentar fazer com que o Conselho tamém, não só o presidente, mas como os outros conselheiros tenham essa participação nos trabalhos. Então ficou uma coisa ali muito restrita pra [alguns representantes] talvez pra fortalecer uma questão política. Era todo um trabalho que cê corria o risco de fazer um trabalho, que foi difícil, pra poder chegar na hora de ser planejado, organizado e tudo mais, fazer uma entrega formal numa audiência. Então, cê corre o risco de comprometer todo um trabalho pra trás. Acho que pra frente ali você agora tem que ficar brigando, implorando pras pessoa. Se tivesse sido feito um planejamento pra poder tá fazeno a entrega, fazer uma participação maior dos agricultores aquele dia pra que a gente pudesse tá entregando o Plano (Chefe da Secretaria de Agricultura e Pecuária).

Não restam dúvidas, após os relatos apresentados, que a entrega do Plano se deu de forma conturbada e os conselheiros, indignados, retornaram com a sensação de um trabalho perdido. Foi sugerido, por um dos vereadores presentes, que o Plano fosse direcionado ao Executivo, pois só após essa etapa, o Legislativo poderia se manifestar. Infere-se que a falta de articulação entre os atores envolvidos pode ter sido um agravante quanto a essa barreira procedimental imposta pelo Estado, na qual o apego a procedimentos e normas devem ser seguidos de forma rígida. No entanto, cabe o questionamento: se o Conselho tem representante tanto do Legislativo quanto do Executivo, porque ninguém se manifestou?

Essa questão sugere a análise da última categoria proposta, qual seja, a atribuição dos papéis. Diferente de grande parte dos municípios, o CMDRS não está vinculado ao Pronaf. O Conselho surgiu por uma parceria entre o Departamento de Agricultura e a Emater. Ademais, algumas atribuições foram transferidas para a Emater pelo Secretário de Agricultura da gestão anterior. Por esse motivo, os papéis acabaram se confundindo e, em alguns momentos, as atribuições se tornam confusas. Esse foi um ponto relevante apontado no depoimento do Chefe da Secretaria de Agricultura e Pecuária:

> Existe umas atribuições que são do Departamento de Agricultura, e tem atribuições que são da Emater. Quando cê pega a legislação do próprio Conselho cê vai vê que a grande maioria das atribuições são do Departamento de Agricultura: de organização, mobilização, realização das eleições. Porém, a Emater ela tem assumido, assumido não, nos últimos anos foi dado à Emater a incumbência desse trabalho. […] Então ele centrou seus trabalhos de forma a trabalhar só com umas operações e as demais, todas as demais passou-se tudo pra Emater. Pegou o Pronaf, tinha a equipe técnica que tinha montado o Pronaf passou-se pra Emater, pegou alguns trabalhos, foi passando tudo pra Emater. Então agora, quando a gente chegou em 2013 a gente começou a argumentar com o pessoal, o próprio pessoal falou: a gente já tá fazendo um trabalho bacana, o Conselho tá sentindo a gente, tá começando um, estreitando bem as relações entre nós e o Conselho, então vão tentar trabalhar isso. Então, assim a gente tá mantendo, né, algumas ações dentro da própria Emater. Essa questão de organizar, vão falar que ela trabalha como secretário executivo do Conselho hoje, praticamente. Então a gente tá mantendo isso, mas isso são atribuições que não cabe a ela, cabe ao departamento. Mas, de comum acordo hoje, a gente tá preferindo deixar lá pra que possa ser feito o trabalho lá, é, mas isso são atribuições nossa. E às vezes a gente é um pouco até responsável por alguma falha porque a gente também tem que tá envolvido nessas

questões. (Chefe da Secretaria de Agricultura e Pecuária)

Com efeito, a organização estrutural relativa aos papéis que devam ser desempenhados por cada parceiro, se revela como um fator fundamental para que as questões de cunho burocrático-administrativas sejam avaliadas e resolvidas, evitando assim que atitudes precipitadas e imprudentes, em que não houve o consentimento de todos os conselheiros, possam fazer com que o Conselho seja instrumentalizado pelo poder administrativo. Ressalta-se que uma vez vinculados ao Poder Executivo existe uma forte tendência que esses espaços sejam dominados, ou ainda, suprimidos por esse poder administrativo.

5.2 Aspectos burocráticos: (Im) possibilidades de tramitação do pmdrs

Conforme demonstrado na análise anterior, o Plano não seguiu os caminhos administrativos para que sua entrega pudesse ser, de fato, concretizada. No entanto, entende-se relevante pontuar quais seriam os aspectos burocráticos característicos dessa tramitação. Na visão do Legislativo,

> esse Plano na verdade, tinha que ir pras mãos do Executivo porque o Executivo é que tem esse poder, né, de pegar esse Plano. Se o Plano tá dizendo quais são as metas, quais são os objetivos, quais são os desejos para criar-se um desenvolvimento rural sustentável, né, o Executivo incluir isso na política que ele quer fazer. Aí depois passar pra cá. Aí ele inclui isso na peça orçamentária, que é ele que faz, ele é o autor da peça orçamentária, manda essa peça orçamentária pra nós, olha, vocês estão de acordo, que aí o nosso poder é esse. Estamos de acordo sim, ou não porque aí a gente pode dialogar com o Conselho se não concorda. Geralmente nós não vamos discordar, né. Há essa prerrogativa de que o Conselho ele até sabe mais do que nós, né, enquanto vereadores né, então a gente concordou com o, então nós autorizamos o prefeito a fazer uma política que ele mesmo, antes, tinha criado um Conselho pra que o Conselho criasse essa política pra ele. Nós autorizamos. Autorizou, qual que é o próximo passo? Execução. Mas aí você estuda isso e você sabe que no ciclo das políticas públicas o mais difícil é a implementação da política. É porque você tem todos os problemas de implementação da política. Mas, é, o prefeito é o gerente, é ele. Num sou eu. Eu autorizei ele a implementar a política. Então burocraticamente agora ele é que vai ter que montar uma estrutura. (Representante do Legislativo)

De acordo com o relato não se verifica impedimento por parte do Legislativo, pois a partir do momento em que o Plano for aprovado pelo Executivo, o acordo é praticamente, unânime. Quando acontecer alguma discordância, esse fato será discutido com o próprio Conselho, verificando as possibilidades de alteração em pontos de desacordo. A visão do extensionista, ao relatar os procedimentos administrativos decorrentes da primeira entrega do Plano, aponta uma certa desilusão:

> Isso é uma utopia até então, tá. […] Procê ter uma ideia, o primeiro Plano que foi feito, nós fizemos reunião com os candidatos, foi entregue, quando o prefeito assumiu reuniu todos os secretários de Estado. Depois nós vão na reunião na comunidade de novo pra saber o que a comunidade queria? Eu acho que falta sabe, um, um, num sei a palavra certa. Da gente assumir, assim, ter mais, num é transparência, é

> construção de estratégia, de envolver uma forma. Porque num adianta cê falar. Por isso que eu falo: essa questão docê trabalhar na organização é uma coisa muito complexa, muito sensível. Que sensibiliza as pessoas, cê envolve as pessoas, cê constrói. A partir dali num depende mais da gente! (Extensionista Rural 1)

Por outro lado, com as mudanças ocorridas após a reformulação do Plano e frente a novos gestores no quadro da administração pública municipal, sua percepção se revelou um pouco mais otimista:

> Mas essa questão da administração municipal, é, consultar o Plano, esse é o nosso desafio. Esse é o maior desafio! Eu considerei uma conquista grande um administrador municipal vim na reunião e falar do Plano. Porquê? Quer queira quer não, o chefe do gabinete, é ele que vai resolver. Esse é um ganho assim, é uma conquista e tanto. Porque não adianta, sabe, eu não sei se é por causa do histórico de política, de questão burocrática, num sei... (Extensionista Rural 2)

Segundo a legislação que regulamenta o Conselho, as ações pontuadas no PMDRS devem ser incluídas no PPA e na LOA. Dessa forma, visando delimitar as reais possibilidades de inclusão das demandas encontradas, questionou-se: como vocês avaliam essa possibilidade oferecida pela legislação?

> Olha, a construção do PPA, né, o Plano Plurianual, a LDO, a própria Lei Orçamentária ela é de acordo com a capacidade do município de arrecadação, cê tem a receita e tem despesa, né. Então, o primeiro ponto é definir prioridades. Qual é, eu num vô incluir o Plano inteiro num, ao longo de um ano, né. Então o que cê tem que definir, e aí cabe ao Conselho elencar prioridades, discutir essas prioridades de forma estratégica e levar isso à Secretaria de Agricultura, que quem tem o orçamento na, no meio rural dentro da, da, da LDO e do PPA é a Secretaria de Agricultura. Então esse orçamento do Plano, né, ele tem que tá inserido no orçamento da Secretaria de Agricultura que é o órgão executor das ações que tá contida no Plano. Então, o que precisa é elencar prioridades dentro de uma realidade de receita do município, e em cima dessas prioridades elaborar não só o PPA, com a LDO e a LOA, dentro do orçamento da Secretaria de Agricultura. (Chefe de Gabinete)

> Bom, essa é a abertura que a gente tem, por isso que é tão importante aquele planejamento que a gente fez junto com o pessoal. Fazer um planejamento de forma que ele possa ser executado pelo município. Senão a gente coloca vários itens lá que a gente num consegue executar nunca. Então, é uma possibilidade que a gente tá vendo, que tem né, na legislação, que a gente pode tá trabalhando sim, dentro da lei, da LOA e tudo mais. […] Também passou o prazo. Aquele último que a gente tava falando que era até dia 30 de setembro, como a reunião era mensal, passou-se o prazo. Nós tínhamos o prazo até dia 30 de setembro pra mandar. Quando [o presidente do Conselho] apresentou já tava em outubro e aí tava apresentando ainda com algumas correções. Então, se a gente também não estabelecer o prazo interno… (Chefe da Secretaria de Agricultura e Pecuária)

No que diz respeito ao atual quadro político, as avaliações se apresentam de forma positiva. Entretanto, questões relevantes precisam ser trabalhadas e planejadas, como por exemplo, definir as demandas prioritárias para que possam ser inseridas no PPA, levando-se em consideração, os limites orçamentários do município; e buscar ter mais atenção aos prazos, já que o processo de tramitação orçamentária deve seguir

normas que não envolvem somente a esfera municipal.

Sobre a potencialidade do PMDRS em produzir o poder administrativo, podemos inferir que ela foi parcialmente alcançada. Apesar da entrega do Plano não ter sido efetivada formalmente, o passo inicial já foi dado, e parece ter sensibilizado a gestão municipal. Pelo depoimento, podemos perceber a ação comunicativa proposta pela teoria habermasiana acoplada ao conceito de gestão social.

> Agora, eu vejo a atuação do Conselho, na minha concepção hoje, o Conselho tem uma função fundamental que é a criação da, do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável […] ele passa, necessariamente, por um envolvimento da comunidade rural. Porque você vai fazer, realmente, um raio x da estrutura rural do município. E muitas vezes a gente tem a ideia de uma, é, de uma demanda da comunidade que não é aquela, né. Às vezes a comunidade tem uma aspiração completamente diferente daquilo que o poder público tá querendo fazer, né. Então, às vezes coisas simples, né, ou às vezes coisas mais complexas, mas que você possa tá aliando a projetos, a programas etc. e tal. E a partir daí, né, que é a segunda fase depois da elaboração do Plano, é você criar os programas de fomento em cima do que você levantou. (Chefe de Gabinete)

A presença do poder comunicativo também pode ser percebida na reunião extraordinária que foi solicitada pelos Conselheiros. Nesta reunião, os representantes foram contra à escolha do nome para o cargo de Secretario Municipal de Agricultura e indicaram ao gestor municipal outro nome. Após a indicação, expuseram os motivos que os levaram a tal escolha e finalizaram o pedido com um questionamento: se a gente não serve nem pra escolher nosso Secretário para que o senhor criou o CMDRS? Assim, com a força do melhor argumento, os conselheiros conseguiram um parceiro, nome escolhido por eles referendando o Secretário.

Cabe destacar um fragmento da entrevista realizada com o Chefe da Secretaria de Agricultura, hoje atual Secretário Municipal de Agricultura, que revela traços da influência do poder comunicativo frente ao poder administrativo:

> C: Então, nós tão entrelaçando tudo junto com o Conselho, junto com os outros órgãos, pra que na hora que a gente sair daqui, a gente sabe o seguinte: agora os programas tem vida, tem a linha reta de, de, pra caminhada. Então tem objetivo, tem começo, meio e fim, num vai ser uma coisa que vai se perder ao longo do andar dela. Então a gente espera que, saindo, nós vão deixar também aqui um Conselho forte, uns órgãos parceiros bem emparelhados com a gente, pra que tudo que a gente está fazendo aqui hoje possa ter continuidade lá na frente. Esse que é o objetivo e é a visão da gente aqui dentro da Agricultura, pra que possa tá fortalecendo o Conselho, a comunidade rural, a própria comunidade viçosense.
>
> E: E como você pensa em fazer pra pegar as ações lá do PMDRS e colocá-las em prática. No caso seria pro próximo ano, né?
>
> C: Isso é uma vantagem política, né. Quando cê pega as ações do PMDRS, não, desde no princípio, aquele plano que a gente elaborou a gente pôs pra apreciação do Conselho. Então, todo ano a gente tenta levar pro Conselho o que a gente tá pensando em fazer. Então, se aquilo lá, se aquelas ações já é a vontade do próprio Conselho, então aquilo significa que qualquer ação que a gente venha propor aqui

tem que tá condizendo com o que tá ali naquele plano de ações já. Então, a gente num tem buscado fazer nada diferente do Conselho pensa.

E: Mas quanto ao nome, assim, pra ficar como referenciando pra eles. Vocês vão utilizar o nome, vai ser o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável?

C: Sim. Porque aí cê liga bem com, pra qualquer um entender que aquilo ali tá vindo do Conselho também. Nós tão trabalhando nesse sentido.

Diante desta análise, verificou-se que a racionalidade administrativa imposta por um Estado, supostamente gerencial, tende a dificultar a democracia participativa, pois ao mesmo tempo que defende a ideia da co-participação da sociedade na elaboração de políticas públicas apresenta uma legislação incipiente no que se refere à atribuição das funções e competências entre os atores envolvidos no processo.

Não foram apontados aspectos burocráticos que poderiam influenciar de forma negativa na tramitação do Plano, embora não se tenha formalizada a entrega. Por outro lado, pressupõem-se que o jogo institucional entre os poderes teve uma influência negativa incidindo sobre o Plano, já que o seu trajeto era do conhecimento tanto do Legislativo quanto do Executivo e nenhuma das partes se posicionou.

No entanto, os gestores públicos parecem concordar com o fato de que o PMDRS possa ser usado como uma peça de planejamento, principalmente por apresentar as demandas das comunidades rurais que visam ao desenvolvimento rural sustentável.

Contudo, ressalta-se que não adianta o Estado promover os meios para que isso aconteça se ele não está disposto a colaborar. Falta o poder que vincula, pois, trabalhar com a ideia de parceria parece ser o ideal. Por isso os pressupostos da Gestão Social se inserem nessa esfera.

É prudente destacar que quanto mais os trabalhadores rurais forem ouvidos, mais empoderados ficarão e esse resultado impacta diretamente no fortalecimento dos seus meios de vida. Entender que a discussão gerada via ação comunicativa oportunizou o diálogo com o Executivo, com o Legislativo e, juntos, primam em promover o desenvolvimento do meio rural.

REFERENCIAL

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de.; MEDEIROS, Márcio Bastos.; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília: 2006. 492 p.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Globo, 2008.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Senado Federal, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília, DF: SAF; PRONAF, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. 47. V. 1, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C e SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Tradução: Carolina Andrade. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano:** democracia e reforma da gestão pública. Tradução: Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C.; PRESTES MOTTA, F. C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

CASTORIADIS, Cornelius. **Reflexões sobre o Desenvolvimento e a Racionalidade**. Belo Horizonte, COPEC, 1981.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1991.

HABERMAS, J. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. pp 57-123.

HABERMAS, J. Política deliberativa: um conceito procedimental de democracia. In: HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 9-56.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. In: **Lua Nova**. São Paulo, nº 36, pp. 39-53, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa II:** Crítica de la razón funcionalista. Madrid: Taurus, 1987

HENDRIKS, Carolyn. Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy. In: **Political Studies**, 2006, volume 54, pp 486-508.

HORKHEIMER, M. **Eclipse da Razão**. São Paulo: Editora Centauro, 2003.

MUCCI, Carla Beatriz M. R. **Tá achando que aqui só tem bobim da roça? Meios de vida e participação de sujeitos rurais na elaboração de um plano municipal de desenvolvimento rural sustentável**. Dissertação (mestrado) — Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2015.

MUCCI, Carla Beatriz Marques Rocha e; BAÊTA, Odemir Vieira ; MARTINS, Simone; SANTANA, D. A. Poder legislativo e processo de participação: o caso do município de Viçosa. MG. **Revista de Ciências Humanas**, v. 13, p. 441-459, 2013.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2011, vol.45, n.5, pp. 1395-1424. ISSN 0034-7612.

RODRIGUES, A.D. **Comunicação e cultura:** a experiência cultural na era da informação. Lisboa: Editorial Presença, 1999.

SANTOS, B.S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, 2002. p. 237-280.

TOURAINE, A. **Crítica da Modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1998.

VIÇOSA. **LEI Nº 2.081 de 18 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a reformulação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS e dá outras providências. <http://www.camaravicosa.mg.gov.br> Acesso em: 10 de maio de 2012.

VIÇOSA. **LEI Nº 2.137 de 16 de maio de 2011**. Acrescenta alíneas nos inciso I e II do artigo 6º da Lei nº 2.081/2010, que dispõe sobre a reformulação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS e dá outras providências. <http://www.camaravicosa.mg.gov.br> Acesso em: 10 de maio de 2012.

WEBER, M. **Economia e Sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 1998, Vol. I.

CAPÍTULO 29

REFORMA OU REVOLUÇÃO NO MARCO DO ESTADO CAPITALISTA: APONTAMENTOS[1]

Frednan Bezerra dos Santos
Economista e Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA.

RESUMO: Neste artigo se propõe discutir o dilema reforma ou revolução a partir do referencial teórico marxiano, tendo como fonte inspiradora o debate proposto por Rosa Luxemburgo em 1900 que continua "vivo" no ideário de boa parte da chamada "esquerda marxista". Resgatam-se contribuições da economia política clássica à contemporânea de forma a contextualizar e fundamentar a pertinência do debate travado em torno do Estado capitalista e suas funções.
PALAVRAS-CHAVE: Reforma, Revolução, Estado Capitalista.

ABSTRACT: In this article it is proposed to discuss the reform or revolution dilemma based on the Marxian theoretical framework, having as an inspiring source the debate proposed by Rosa Luxemburg in 1900 that remains "alive" in the ideology of much of the so-called "Marxist left." Contributions from classical to contemporary political economy are salvaged in order to contextualize and substantiate the pertinence of the debate about the capitalist state and its functions.
KEYWORDS: Reform, Revolution, Capitalist State.

1 I INTRODUÇÃO

O debate centenário sobre o devir da sociedade moldada pelo modo capitalista de produção perpassa pela possibilidade tanto de reforma e revolução, quanto de movimentos reacionários e contrarrevolucionários.

Neste artigo se propõe discutir o Estado capitalista a partir do referencial teórico marxiano e resgatar o debate clássico proposto por Rosa Luxemburgo em 1900 que sintetiza a emergência da luta de classes na questão da "Reforma ou Revolução?". No entanto não se trata de uma análise de conjuntura política, mas apenas apontamentos.

Para analisar a questão proposta por Rosa Luxemburgo buscamos em Marx a essência do Estado capitalista e discutimos interpretações alternativas, em especial a de Léon Trotsky [1930], que se diferenciam em conteúdo e substância mesmo partindo do mesmo referencia, resgatamos contribuições

1 Uma primeira versão desse artigo foi publicado nos Anais da VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas: "*1917-2017: um século de reforma e revolução*", São Luís 22 a 25 de agosto de 2017.

da economia política clássica e da economia contemporânea de forma a contextualizar e fundamentar a pertinência do debate travado em torno do Estado capitalista e das suas funções.

A escolha da concepção de Estado marxista implica a análise da luta de classes e enseja reascender o debate entre reforma e revolução ao considerar fundamental que as lutas da classe trabalhadora por reformas sociais não podem abdicar da sua essência que é a revolução socialista, em outras palavras, a luta pelas reformas sociais deve ser um meio e a revolução social o fim para a luta dos trabalhadores.

2 | O ESTADO CAPITALISTA COMO MANIFESTAÇÃO DA LUTA DE CLASSES

Para Engels (2012)[1] o Estado nasceu do desenvolvimento de grupos naturais primitivos com vista ao atendimento de interesses comuns econômicos, sociais e políticos com destaque para a defesa contra ameaças externas, através da criação de um aparato militar, mas que adquire uma nova finalidade que é a manutenção das condições de vida e de domínio da classe dominante através até do uso da força quando necessária.

Mas, Bobbio (2012) considera a tese defendida por Engels (2012) uma reconstrução fantástica de Rousseau[2] que faz a sociedade civil surgir do ato daquele que antes dos demais cercou seus terrenos e disse “Isto é meu”, ou seja, da instituição da propriedade privada:

> Com o nascimento da propriedade privada individual nasce a divisão do trabalho, com a divisão do trabalho a sociedade se divide em classes, na classe dos proprietários e na classe dos que nada têm, com a divisão da sociedade em classe nasce o poder político, o Estado, cuja função é essencialmente a de manter o domínio de uma classe sobre outra recorrendo inclusive à força, e assim a de impedir que a sociedade dividida em classes se transforme num estado de permanente anarquia. (BOBBIO, 2012, p. 74).

Não se pretende aqui debater o mérito das observações de Bobbio (2012), mas somente pontuar que se admite que o Estado seja, sim, uma construção *fantástica* do homem e que se concorda com Engels ao afirmar que **o Estado capitalista** é **determinado pelo antagonismo entre as classes sociais.**

Dessa forma ao partir da concepção marxista de Estado que o caracteriza como um órgão de dominação de classe, um instrumento de submissão de uma classe por outra, retomamos o argumento de Smith (1996) [3] em que o Estado deve atuar como mediador dos conflitos com vista ao bloqueio de quaisquer forças que prejudique a atuação do mercado e logo a acumulação de capital.

1 Friedrich Engels [1884]. A origem da família, da propriedade privada e do Estado.

2 Bobbio (2012) se refere ao texto: Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens de Jean-Jacques Rousseau publicado em 1755.

3 Adam Smith [1776]. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas.

Mandel (1982) afirma que o Estado burguês é portador de sutilezas na sua forma de dominação e afirma que um aspecto relevante apontado por Marx, quando da sua análise sobre a origem do Estado capitalista, é a passagem da contradição entre os interesses individuais e os coletivos para a contradição entre as classes sociais:

> Marx escreve que um momento capital no desenvolvimento histórico da humanidade é quando há a fixação da atividade social para os indivíduos e a consolidação de seus produtos numa força objetiva que os domina, escapa aos seus controles, frustra suas expectativas e desconsidera seus desejos. É o instante histórico em que os seres humanos perdem sua autonomia enquanto indivíduos, para ocuparem o lugar determinado pelas necessidades de reprodução da coletividade, decorrente da divisão do trabalho e das formas de propriedade vigentes. (FIGUEIREDO, 2003, p. 17)

Em Marx e Engels (2007) podemos confirmar a interpretação de Figueiredo (2003), pois é precisamente a contradição entre o interesse particular e o interesse coletivo que viabiliza a forma do Estado. Essa contradição é responsável pela coisificação e pela autonomização dos produtos do trabalho do homem na sociedade industrial moderna, ou seja, a exploração do homem pelo homem através da sociedade de classes advinda da divisão do trabalho é erguida a partir da propriedade privada que é responsável pelo verdadeiro estranhamento entre o particular e o coletivo, uma vez que a apropriação do produto do trabalho é particular e o trabalho coletivo.

Quanto ao domínio do Estado Figueiredo (2003) afirma que os escritos de Marx e Engels (2005, 2007) deixam claro que a burguesia não necessita participar de forma direta do Estado para que este opere a seu favor: "*O executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa*" (MARX; ENGELS, 2005, p. 42), o que para ele reforça a tese de que o Estado capitalista é historicamente determinado e orgânico a esse modo de produção:

> No capitalismo, em que a classe burguesa é a dominante, o Estado reflete, portanto, seus interesses e não o interesse geral da sociedade. No entanto, os interesses da classe proprietária são colocados como se fossem de toda a sociedade. Com isso, pode-se admitir, como faz a teoria burguesa, e mesmo alguns autores Marxistas, que o Estado está acima das classes, é independente etc. Ou seja, ficam apenas na aparência do fenômeno. (FIGUEIREDO, 2003, p. 19)

Assim sendo, fica evidente a relevância do estudo do Estado capitalista como manifestação dos interesses capitalistas, sendo esse Estado caracterizado por Lênin como uma força pública armada incumbida da manutenção da ordem, exploração de uma classe pela outra, sendo a força usada sempre que houver ameaça à propriedade privada e ao estatuto da exploração da força de trabalho por parte dos capitalistas. Nas palavras de Lênin:

> [...] no regime capitalista, temos o Estado no sentido próprio da palavra, isto é, uma máquina especialmente destinada ao esmagamento de uma classe por outra, da maioria pela minoria. Compreende-se que a realização de uma tarefa semelhante - a

> repressão sistemática da atividade de uma maioria de explorados por uma minoria de exploradores - exija uma crueldade, uma ferocidade extrema: são necessárias ondas de sangue através das quais a humanidade se debate na escravidão, na servidão e no salariato. (LÊNIN, 2011, p. 138).

O Estado atua onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados: "*Para Marx, o Estado é um órgão de dominação de classe, um órgão de submissão de uma classe por outra; é a criação de uma "ordem" que legalize e consolide essa submissão, amortecendo a colisão das classes*" (LÊNIN, 2011, p. 38). Essa leitura de Marx nos permite inferir que o domínio do Estado por uma classe exige que esse seja seu instrumento de dominação.

Mandel (1982) afirma que o Estado burguês é fruto do Estado absolutista, mas é diverso a esse por suas sutilezas na forma de dominação, porém não menos autoritário:

> O Estado burguês é um produto direto do Estado absolutista, gerado pela tomada do poder político e de sua maquinaria institucional pela classe burguesa. Mas é também uma negação desse último, pois o Estado burguês clássico da época da ascensão vitoriosa do capital industrial era um "Estado fraco" por excelência [...] O governo do capital se distingue de todas as formas pré-capitalistas de governo pelo fato de não se basear em relações extra-econômicas de coerção e dependência, mas em relações "livres" de troca que dissimulam a dependência e sujeição econômicas do proletariado (separação entre meios de produção e subsistência) e lhe dão a aparência de liberdade e igualdade. (MANDEL,1982, p. 335-336)

O Estado é um produto da divisão social do trabalho, portanto, ele surgiu da autonomia crescente de certas atividades superestruturais que tinham por objetivo mediar a produção material e cujo papel era sustentar a estrutura de classe e suas relações de produção (MANDEL, 1982).

> O ponto de partida da teoria do Estado de Marx é sua distinção fundamental entre Estado e sociedade – em outras palavras, a compreensão de que as funções desempenhadas pelo Estado não precisam ser necessariamente transferidas a um aparato separado da maior parte dos membros da sociedade, o que só veio a acontecer sob condições especificas e historicamente determinadas. (MANDEL, 1982, p. 333)

Mandel (1982) nos coloca diante do principal paradigma da economia burguesa[4]: **o papel do Estado na esfera econômica da sociedade**. Assim sendo, ele expõe a ideia que o Estado não é de forma orgânica um elemento que deve está fora e superior à sociedade, mas que este Estado que toma essa forma é específico: O Estado capitalista, "*isto é, um Estado que tem por finalidade primeira viabilizar a existência e a reprodução da formação social capitalista*" (CORAZZA, 1985, p. 13).

O Estado capitalista está condicionado às suas determinações econômicas, no entanto, para ele essas determinações "*não se fazem de forma mecânica, direta e uniforme, mas são mediadas pelas lutas sociais entre as diferentes classes*" (CORAZZA,

4 O que se chama aqui de economia burguesa consiste nas interpretações positivas que buscam fundamentar o papel do Estado na manutenção do modo de produção capitalista.

1985, p. 13), ou seja, é a luta de classes que determina a intervenção do estado na economia, intervenção que para Corazza (1985) sempre esteve presente na história do capitalismo, variando apenas quanto à forma e intensidade o que se confirma nas interpretações das escolas do pensamento econômico clássica, neoclássica e keynesiana.

Mas, para Viotti (1986) é a crise do capital que abre possibilidades e engendra a necessidade do entendimento "real" do Estado capitalista:

> [...] o entendimento da verdadeira natureza do Estado capitalista, o que seria o fundamento para uma percepção clara dos limites de sua atuação e da necessidade, ou viabilidade, de sua transformação qualitativa. [...] Tais preocupações afiguram-se oportunas exatamente em função do impasse da crise atual, pois é a própria crise que coloca a necessidade do entendimento do "real" e que, a um só tempo, possibilita sua maior transparência e amplia a possibilidade de sua transformação. (VIOTTI, 1986, p. 12).

O Estado capitalista tanto para Engels como para Marx é determinado por condições históricas específicas que para Mészáros (2011) no capitalismo está ligado umbilicalmente à produtividade, portanto, "*A formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema*" (MÉSZÁROS, 2011, p. 106), sendo que o momento histórico que ocorre a dominância do capital é paralelo ao "*desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado moderno*" (MÉSZÁROS, 2011, p. 106). Dessa forma o Estado moderno surgiu como elemento complementar ao processo de expansão do capital (RIBEIRO, 2014).

Viotti (1986) explica que com a generalização da produção capitalista passa a ser necessária para a classe dominante uma nova teoria do valor que demonstrasse que as classes capitalistas são produtivas e que cada classe recebe de forma proporcional à sua produtividade, portanto: "*O objetivo último, sentido norteador e ao mesmo tempo revelador de todo o desenvolvimento teórico dos marginalistas, é esta demonstração de que o laissez-faire continua sendo a solução ideal, ótima para a sociedade capitalista*." (VIOTTI, 1986, p. 41).

Assim sendo, Corazza (1985) afirma que a teoria da distribuição neoclássica, diversamente à clássica, não se sustenta mais nas classes sociais, mas, sim, nos fatores de produção: terra, trabalho e capital. Com cada fator remunerado de acordo com sua contribuição marginal no processo de produção.

Outra distinção que a teoria econômica neoclássica apresenta frente à clássica para Corazza (1985) está na concepção de ciência econômica, ou seja, o seu enquadramento junto às ciências da natureza, que para Léon Walras [1857] está na Economia Pura (a verdadeira ciência econômica para ele)[5]:

> A concepção que Walras tem da ciência econômica implica um duplo movimento em relação ao Estado: o primeiro tende a negá-lo como organismo controlador das

5 Para Walras (1996) a primeira tarefa que deve ser cumprida em um estudo de ciência é definir

> atividades econômicas privadas, pois estas se movem pelo dinamismo "automotor e autorregulador" da livre concorrência; o segundo reconhece a necessidade da intervenção estatal, quer para atuar nas áreas onde não se aplica a livre concorrência, quer mesmo para organizá-la e garanti-la. (CORAZZA, 1985, p. 64).

Esse posicionamento contraditório emerge da divisão do estudo da economia em três grandes campos: a troca, a produção e a repartição. Para Walras, segundo, Corazza (1985):

> [...] **somente a troca se torna objeto da ciência econômica** propriamente dita, ou **Economia Pura**. A produção não faz parte da ciência pura, mas sim da arte, da ciência aplicada, ou seja, é o campo de aplicação dos conhecimentos científicos produzidos na Economia Pura. Já a distribuição da riqueza não faz parte da ciência econômica, mas pertence à ciência moral. (CORAZZA, 1985, p. 65, *grifo meu*).

A defesa do livre-mercado pelos economistas neoclássicos, para Viotti (1986), não estava alicerçada em transformações estruturais da sociedade como na interpretação clássica, mas, sim, no aumento da produtividade do trabalho, ou seja, o que se buscava era torna a economia mais eficiente, assim a interpretação neoclássica consiste numa tentativa de fundamentar a manutenção do Estado burguês que se fundamenta a partir da aceitação que o poder econômico controla o poder político:

> Se o poder econômico pode controlar o poder político é porque ele também se traduz em poder político, ou seja, o poder econômico pode condicionar ao seu interesse o político – inclusive no estabelecimento das regras do jogo e em sua arbitragem – e, portanto, pode inclusive suprimir ou limitar a liberdade política dos indivíduos em seu benefício. Em outras palavras, a liberdade econômica praticamente irrestrita, como é compreendida e desejada por estes novos "liberais", pode significar exatamente a submissão da maioria àquela minoria que detém o poder econômico. (VIOTTI, 1986, p. 54)

Os liberais, clássicos e neoclássicos ao defenderem o mercado auto regulável além de colocarem o **Estado** num segundo e apagado plano quanto ao econômico, como mero **coadjuvante no desenvolvimento econômico**, que faz dessa doutrina (liberal) pouco ou quase estéril quanto às políticas econômicas, "desconsideram" a relação de poder que emerge da economia o que a faz incompetente no que toca à indicação de caminhos para a economia quando essa se encontra fora do equilíbrio[6].

Quando a economia entra num ciclo recessivo, para Viotti (1986) a posição da economia ortodoxa perde toda e qualquer aderência com a realidade o que a torna insustentável tanto por sua falta de flexibilidade para adequação à realidade seja por sua incompetência quando à indicação de caminhos de intervenção na realidade com vista à superação ou mesmo suavização dos efeitos do ciclo econômico.

---

seu objeto, suas divisões, seu caráter e seus limites.

6 "*Condição hipotética do mercado na qual a oferta é igual à procura. Expressa a estabilidade do sistema de forças que atuam na circulação e troca de mercadorias e títulos. Um sistema econômico é considerado em equilíbrio quando todas as variáveis permanecem imutáveis em determinado período*". (SANDRONI, P. Novíssimo dicionário de economia. 1ª ed. São Paulo: Best Seller, 1999, p. 209).

Portanto, o liberalismo econômico que prega o fim da intervenção do Estado na produção e na distribuição das riquezas, o fim das barreiras comerciais e a liberdade de investimento perde total aderência com a realidade quando confrontada com a realidade do capitalismo, e logo sua trajetória cíclica de expansão e recessão econômica materializado nas crises, o que abre caminho para a interpretação keynesiana do papel do Estado capitalista.

Para John Maynard Keynes [1936] **o Estado deve exercer papel de protagonista na economia** por entender que o controle monetário e a "socialização dos investimentos" são fundamentais para a estabilização e crescimento da economia capitalista, portanto, Keynes (1996) admite que a economia possa, e normalmente é isso que ocorre, está fora do equilíbrio e, que caberia ao Estado intervir na economia com vista a eliminar a carência de demanda efetiva[7] (conceito central em sua análise) em momentos de crise (interrupção no processo de realização da produção) quando se observa retração da atividade econômica e logo do desemprego.

Assim sendo, o Estado para Keynes (1996) é incumbido de novas funções, para cumprir sua missão de assegurar **o pleno emprego**, no entanto, lembra que a interpretação neoclássica[8] já chamara atenção para a necessidade, em certas condições, de "*refrear ou guiar o livre jogo das forças econômicas*." (KEYNES, 1996, p. 346). Na análise de Keynes o Estado passa a ser sujeito fundamental na condução da economia sem, no entanto, substituir a inciativa privada dirigida pela **busca do lucro que é base da acumulação capitalista**.

Segundo Corazza (1985) a defesa de Keynes (1996) ao capitalismo deve ser entendida como defesa da técnica de produção eficiente, mas adverte que para ser eficiente precisa ser conduzido com inteligência:

> Keynes acredita que, na medida em que o capitalismo dirigido for eficiente, produzirá um grande bem-estar e, através deste bem-estar, conseguirá eliminar o que tem de objetável: **a desigualdade e o desemprego**. O importante para Keynes é que o controle estatal não interfira com a iniciativa individual, com sua atração dos instintos do lucro, pois são estes que constituem, segundo ele, a força motriz da atividade econômica. (CORAZZA, 1985, p. 97, ***grifo meu***).

O que se percebe é que a teoria keynesiana não rompe totalmente com a neoclássica, mas, é de suma importância quando se pretende explicar a realidade de forma positiva[9], o que na presente análise é fundamental para a crítica ao Estado capitalista liberal.

Viotti (1986) identifica que Keynes propõe que o Estado deve adotar uma racionalidade às avessas, onde quando mais improdutivo os gastos público melhores serão os resultados, sendo que estes sejam direcionados para setores onde a iniciativa

---

7 A demanda efetiva representa o equilíbrio entre a oferta e demanda agregadas, ou seja, é o nível de emprego que equilibra o mercado.

8 Keynes utiliza a expressão "*clássica moderna*" (KEYNES, 1996, p. 346) para identificar o que chamamos aqui de escola neoclássica.

9 A chamada *Economia Positiva* se preocupa com a explicação da realidade aparente.

privada não tem interesse.

Sendo, para Prebisch (1991) o objetivo final da política keynesiana de investimentos é aumentar o estoque de capital da economia através do gasto público, de forma a recuperar a taxa de lucros da economia e compensar o risco do empresário. Para alcançar os objetivos propostos Prebisch (1991) indica ser necessário que "*o Estado assuma certos controles em matérias que hoje estão principalmente nas mãos da iniciativa privada. Será necessário que influa sobre a propensão a consumir por meio do sistema de impostos, da taxa de juros e de outras medidas*." (PREBISCH, 1991, p. 145-146).

Mas, para Viotti (1986) a essência das políticas keynesianas está no conceito neoclássico de trabalho improdutivo que consiste no trabalho que não contribui diretamente para valorização do capital, portanto, o alargamento das funções do governo, que supõe a tarefa de fomentar a propensão a consumir seria o "*[...] único meio praticável de evitar a destruição total das instituições econômicas atuais e como condição de um proveitoso exercício da iniciativa individual.*" (VIOTTI, 1986, p. 90-91), portanto, seria o verdadeiro entendimento da natureza do Estado capitalista.

Farias (2001), partindo do referencial teórico marxiano, rejeita o que chama de "ideologia formalista" que toma o Estado a partir das suas funções instrumentais, o Estado de direito, conceito que para ele esconde a relação orgânica entre Estado e capita.

Para ele os defensores do Estado de direito "*afirmam que tudo é regulado por intermédio do direito, e que o próprio direito funda o Estado".* (FARIAS, 2001, p. 24), argumento que se revela contraditório ao se aceitar que o Estado tem o monopólio da produção do direito.

Portanto, os "*instrumentalistas e os formalistas servem-se da mesma muleta para apoiar uma definição defeituosa do estado, sobretudo porque esquecem as determinações especificamente capitalistas deste Estado*." (FARIAS, 2001, p. 24).

Quanto à relação entre Estado e capital Farias (2001) assume uma posição contrária aos regulacionistas aos quais atribui equívocos quanto ao método marxiano, afirmando que do ponto e vista ontológico, atribui-se uma primazia do capital em relação ao Estado, "*Mas não se estabelece nenhuma hierarquia ou permuta de papel entre estas, nem entre as outras formas do ser social*". (FARIAS, 2001, p. 26).

Para Farias (2000), **o Estado capitalista é uma totalidade concreta, complexa e contraditória**. Ele destaca que análises importantes (sobre o estado capitalista) com as de Weber e Lênin, abstraíram aspectos importantes dessa totalidade.

Em suma, a única forma de entender a natureza e o papel do Estado é a partir das "*relações efetivas entre todos seus aspectos, suas potências e suas tendências*" (FARIAS, 2001, p. 27), portanto, para ele o Estado é um silogismo composto pela forma-Estado, que é sua generalidade, a forma de Estado (particularidade) e a forma do Estado (singularidade).

Deste modo, Farias (2001) recusa o "*funcionalismo que reduz o ser social estatal*

a sua ação sobre a base econômica e técnica" (FARIAS, 2001, p. 27) e afirma a primazia ontológica da natureza do Estado sobre o seu papel, ou seja, a forma-Estado, cujas categorias trazem a marca histórica, sobre sua função.

> Do ponto de vista ontológico, atribui-se uma primazia do capital em relação ao Estado, mas não se estabelece nenhuma hierarquia ou permuta de papel entre estas, nem entre as outras formas do ser social. Em geral, quando se atribui uma primazia ontológica à base, ao ser e à produção em relação e respectivamente à superestrutura, à consciência e à circulação, supõe-se simplesmente que o primeiro elemento pode existir, mesmo quando o segundo é abstraído; enquanto o inverso é impossível, por razões ontológicas (FARIAS, 2001, p. 26).

Para Farias (2001) **a natureza do Estado não pode ser reduzida à luta de classes**, portanto, deve ser apreendida a partir do trabalho, pois, o Estado é uma forma social determinada espacialmente e historicamente: "*o fenômeno estatal obedece a leis que trazem a marca da história, em articulação orgânica com as formas assumidas pelo ser social na produção, na reprodução e na crise do capitalismo*" (FARIAS, 2001, p. 29-30).

A concepção de Estado aqui adotada não deixa dúvidas quanto ao papel do Estado capitalista como mediador das relações sociais e, portanto, as políticas públicas engendradas pelo Estado não podem ser entendidas de forma unilateral, mesmo que se admita a existência de forças em constante batalha no seu interior e que a correlação de forças interna a ele possa repercutir em suas diretrizes.

3 I INTERPRETAÇÕES ENTRE REFORMA E REVOLUÇÃO

Dantas (2013) coloca a problemática do Estado na teoria marxista de forma associada ao debate determinado pela acepção de Reforma, Revolução e Democracia. Para ele as questões ensejadas por esses conceitos são as seguintes: Reforma como estratégia de acumulação de forças ou meio de conciliação; Revolução como luta imediata ou conquista gradual; Democracia como centro estratégico da luta ou como forma de dominação das classes exploradas.

Não discordamos da importância relativa à democracia na análise concreta, porém, no presente estudo o que nos interessa é a **dialética entre Reforma e Revolução** que para Löwy (2009) consiste na gênese do marxismo ocidental, que foi fortemente influenciado por Luxemburgo, em suas palavras, é a "*dialética entre teoria e prática – em particular entre a consciência socialista ou a consciência revolucionária e a experiência prática da classe*." (LÖWY, 2009, p. 35), portanto, a consciência de classe, revolucionária, só poderá existir a partir da luta concreta na prática da ação revolucionária.

Para Luxemburgo (2015) a revolução era o fim, e as reformas, a luta, o meio para a conquista do objetivo final, a revolução socialista, concepção que segue o

pensamento político de Marx e Engels. Assim sendo, as conquistas políticas graduais da classe trabalhadora organizada dentro do Estado democrático poderiam erguer os alicerces do socialismo garantindo as condições para a revolução e a ditadura do proletariado.

Mais tarde, Lênin e a Revolução Russa transcendem esta compreensão e a partir da luta concreta tem-se a antecipação do processo revolucionário, em condições bem diversas às previstas teoricamente por Marx, mas não entraremos no debate sobre os caminhos e descaminhos da Revolução Russa nesse breve apontamento.

Em o *Estado e a Revolução* Lênin parte do estudo das obras de Engels e Marx com sua preocupação voltada para a transição da sociedade capitalista para o socialismo, mas com destaque para o papel do Estado.

Lênin (2011) não hesita em argumentar que o Estado se organiza de modo a manter-se como instrumento de exploração da classe oprimida, o que enseja o debate sobre a ditadura do proletariado como forma de enfraquecimento do Estado à medida que os objetivos imediatos da Revolução, ou seja, subjugar as classes exploradoras é alcançado.

Outra interpretação é proferida por Trotsky (1977) que em seus estudos sobre a Revolução Russa chega às formulações sobre a "*revolução permanente"* ao concluir que a ditadura do proletariado seria a arma com a qual seriam alcançados os objetivos históricos da *revolução burguesa retardatária*, porém, essa seria apenas um meio e não um fim, ou seja, ao assumir o poder, o proletariado seria obrigado a continuar o processo revolucionário com vista à supressão da propriedade privada e assim iniciar o processo de construção do socialismo, portanto, a teoria da *revolução permanente* é, ao mesmo tempo, uma teoria da revolução e uma teoria da transição ao socialismo baseada na permanente transformação das relações sociais.

Nas palavras de Trotsky:

> A revolução permanente, na concepção de Marx, significa uma revolução que não transige com nenhuma forma de dominação de classe, que não se detém no estágio democrático e, sim, passa para as medidas socialistas e a guerra contra a reação exterior, uma revolução na qual cada etapa está contida em germe na etapa precedente, e só termina com a liquidação total da sociedade de classes. (TROTSKY, 1985, p. 22).

Assim sendo, a *revolução permanente* de Trotsky avança na dialética do processo revolucionário o que somo às formulações de Löwy (1979) que demonstra a possibilidade objetiva de uma ruptura no percurso revolucionário com uma articulação dialética das *tarefas históricas*, interpretação condizente com o método materialista dialético marxiano que nega o determinismo histórico.

Já Costa Neto (1998) em sua leitura de Trotsky (1980) demonstra a existência de elos entre o *Programa de Transição* e a estratégia política do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST que de acordo com um dos seus líderes,

João Pedro Stédile, o significado da reforma agrária na sociedade atual, entre outros aspectos, aponta para o "*desenvolvimento da agroindústria e da industrialização no interior do país, descentralizando e gerando maiores oportunidades de progresso, renda e emprego, especialmente para a juventude*" (STÉDILE, 1997, p. 107).

Para ele o processo de reforma agrária, sob o controle do s trabalhadores organizados em agroindústrias, resgata o *Programa de Transição* assinado por Trotsky, no que toca aos métodos e objetivos da reforma agrária.

Portanto, para Costa Neto (1998) o *Programa de Transição* de Trotsky coloca a reforma agrária como uma tarefa revolucionária que deve ser cumprida não só pelo campesinato, mas também pelos trabalhadores das cidades, "*os comitês de pequenos lavradores que, junto com os comitês operários e os comitês de empregados dos bancos, devem tomar nas mãos o controle das operações de transporte, de crédito e de comércio que interessam à agricultura*." (TROTSKY, 1980, p. 28).

O processo de luta da classe trabalhadora, mesmo que compartimentado por parte da literatura marxiana deve ser entendido em suas especificidades o que exige monumental esforço por parte do pesquisador.

O debate sobre reforma e revolução entendido como síntese do *devir* da sociedade capitalista é fundamental para o entendimento dos limites impostos pela superestrutura cimentada no Estado Capitalista.

A concepção de Estado aqui adotada nos permite entender sua função e seus determinantes de modo a indicar que é o processo de luta da classe trabalhadora e sua correlação de forças com as classes dominantes que definem o tipo de intervenção estatal.

Deste modo, **recuperar a interpretação de Rosa Luxemburgo evidencia que as reformas sócias são o meio para as conquistas dos trabalhadores e a revolução socialista é o fim de qualquer processo de reforma estrutural da sociedade em benefício dos trabalhadores.**

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

CORAZZA, G. **Teoria econômica e Estado (de Quesnay a Keynes)**. Porto Alegre: FEE, 1985.

COSTA NETO, C. Reforma agrária no Brasil: a intervenção do MST e a atualidade do programa de transição. **Outubro – Revista do Instituto de Estudos Socialistas**, São Paulo, n. 2, p. 5-190, 1998.

DANTAS, A. V. Reforma e/ou revolução: do que e com quem estamos falando? In: **Anais do V Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina**: Revoluções nas Américas: passado, presente e futuro, Londrina-PR, 10 a 13 de outubro de 2013. Disponível em: < http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/v7_andre_GX.pdf >. Acessado em: 13/10/2015.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Lafonte, 2012.

FARIAS, F. B. **O Estado Capitalista Contemporâneo**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FIGUEIREDO, M. J. **A configuração econômica do Estado na sociedade capitalista contemporânea**. Curitiba, 2003. 169 f. Tese (Doutorado) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Economia – Área Desenvolvimento Econômico, 2003.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo, Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

LÊNIN, V. I. **O Estado e a revolução**; introdução: Francisco Mauri de Carvalho Freitas. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 2011.

LÖWY, M. Revolução burguesa e revolução permanente em Marx e Engels. In.: **Discurso**, São Paulo, n. 9, p. 129-151, 1979.

LUXEMBURGO, R. **Reforma ou Revolução**? 3 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**, São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas)

MARX, K; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, K; ENGELS, F. **A ideologia Alemã**: crítica da novíssima filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

PREBISCH, R. **Keynes**: uma introdução. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. vol.1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

STÉDILE, J. P. A luta pela reforma agrária e o MST. In: STÉDILE, J. P. (org.). **A reforma agraria e a luta do MST**. Petrópolis-RJ: 1997.

TROTSKY, L. **A história da Revolução Russa**; tradução de E. Huggins. 2. ed. rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. (em três volumes)

TROTSKY, L. **O Programa de Transição**. São Paulo: Proposta, 1980.

TROTSKY, L. **A revolução permanente**. 2 ed. São Paulo: Kairós Livraria, 1985.

VIOTTI, E. B. **A Economia e o Estado Capitalista**. Petrópolis: Vozes, 1986.

WALRAS, L. **Compêndio dos elementos de economia política pura**. São Paulo, Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

CAPÍTULO 30

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: A CULTURA ALIMENTAR DA POPULAÇÃO QUILOMBOLA

Wanda Griep Hirai
Élyda Vilela da Silva
Jéssica Laís Batista Maia

RESUMO: O presente artigo foi elaborado a partir do trabalho de conclusão de curso "Segurança Alimentar e Nutricional: A Cultura Alimentar da População Quilombola" apresentado para a obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social. Tendo como objetivo principal promover um estudo sobre a política de segurança alimentar e nutricional e a cultura alimentar da população quilombola. A metodologia utilizada para obter os subsídios teóricos que possibilitaram o entendimento da questão proposta baseou-se em fontes de pesquisa bibliográfica e documental, além dos artigos e trabalhos produzidos por diferentes áreas do conhecimento sobre essa temática.
PALAVRAS-CHAVE: Segurança Alimentar, Cultura, População Quilombola.

ABSTRACT: This article was prepared from the working end of course "Food Security and Nutrition: The Food Culture of Quilombo population '' presented for the degree of Bachelor of Social Work. Its main objective is to promote a study on food and nutrition security policy and food culture maroon population. The methodology used to derive the theoretical support that enabled the understanding of the issue proposal was based on bibliographic and documentary research sources, in addition to articles and papers produced by different fields of knowledge on this topic.
KEYWORDS: Food Security, Culture, Population Quilombo.

1 I INTRODUÇÃO

O tema foi escolhido a partir das vivências nas disciplinas eletivas de Saúde da População Negra e Segurança Alimentar e Nutricional e sua interface com a Saúde, ofertadas pela Faculdade de Serviço Social em conjunto com a Faculdade de Medicina e Nutrição da Universidade Federal de Alagoas. Os temas tratados nessas disciplinas despertaram o interesse para escrever sobre essa temática, entendida como de grande relevância para o Serviço Social.

Ao longo do artigo trataremos da questão da segurança alimentar e nutricional e do processo de construção dessa política no Brasil, sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), métodos de análise e insegurança alimentar e nutricional.

Abordamos também a questão da cultura alimentar dos quilombolas, efetuando-se um resgate histórico de como surgiram essas comunidades; a seguir, explicitam-se os

alimentos mais consumidos por eles e ressalta-se a importância da preservação da cultura alimentar para que seja garantida a segurança alimentar e nutricional.

2 I O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O processo de construção da política de segurança alimentar e nutricional envolveu uma série de eventos e acontecimentos sociais e políticos que, direta ou indiretamente, estabeleceram limites e prioridades para a construção das políticas sociais pautadas por este recorte.

Tomando a questão sobre uma dimensão mais ampla, a preocupação com a segurança alimentar foi percebida na Europa a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Neste período, o conceito tinha estreita ligação como conceito de Segurança Nacional e com a capacidade de cada país de produzir sua própria alimentação. Logo após a constituição da (ONU) – Organização das Nações Unidas –, o conceito se fortalece a partir de divergentes interesses.

Havia o entendimento que a insegurança alimentar decorria da produção insuficiente de alimentos nos países pobres. Neste contexto foi lançada uma experiência para aumentar a produtividade de alguns alimentos, associada ao uso de novas variedades genéticas fortemente dependentes de insumos químicos, a chamada Revolução Verde.

No início da década de 1970, a crise mundial de produção de alimentos levou a Conferência Mundial de Alimentação, de 1974, a identificar que a garantia da segurança alimentar teria de passar por uma política de armazenamento estratégico e de oferta de alimentos, associada ao aumento da produção de alimentos.

No Brasil, pouco se discutiu sobre os aspectos que norteiam essa dimensão até a publicação do livro *Geografia da Fome*, do médico, professor, geógrafo, sociólogo e político Josué de Castro. Nascido em 1908, em Pernambuco, Josué de Castro foi autor de inúmeras obras, apresentando ideias revolucionárias para a época, como os primeiros conceitos sobre o desenvolvimento sustentável. Josué de Castro foi num homem que estudou a fundo as causas da miséria no Brasil e no mundo; afirmava que ambas eram fruto de uma sociedade injusta. Suas ideias o levaram a ser reverenciado em todo o mundo, com livros traduzidos em mais de 25 idiomas e várias indicações para o prêmio Nobel da Paz.

Em 1946, através de sua obra, baseada em estudos sistemáticos realizados nas regiões brasileiras, foi possível compreender sob uma ótica macroscópica a fome como fenômeno social, diferentemente de concepções que a tinham como produto os fatores geográficos. Os estudos de Josué de Castro afirmam que a fome é produto de fatores socioeconômicos e políticos, e não apenas de fatores de natureza geográfica. Segundo Castro (1959; 1961; 1996), a fome é a manifestação biológica de um

fenômeno biossocial, econômico e político.

Após o inquérito alimentar levantado por Castro, considerado como principal marco que impulsionou o governo brasileiro a adotar um conjunto de medidas a fim de dar respostas ao problema da fome, foi criado o Serviço Central de Alimentação pelo decreto 1.469, de 1º de agosto de 1939, e algumas outrasestratégias foram desenvolvidas, como o SAPS (Serviço de Alimentação da Previdência Social), com o objetivo de melhorar a alimentação do trabalhador, tais como: restaurantes populares, merenda escolar, auxílio doença, postos de venda a preço de custo, serviços de visitação domiciliar (SILVA,1995).

No final da década de 1980 e no início da década de 1990, o conceito de segurança alimentar passou a incorporar também a noção de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente); de qualidade(nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada, culturalmente aceitável, incorporando a ideia de acesso à informação. Essa visão foi consolidada nas declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela FAO e pela Organização Mundial e Sanitária, que passa a ser denominado segurança alimentar e nutricional (VALENTE, 2002).

A partir do início da década de 1990, consolida-se um forte movimento em direção à reafirmação do Direito Humano à Alimentação Adequada, conforme previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Cultuais – PIDESC (1966). Um passo especial para isto foi a realização da Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, que reafirmou a indivisibilidade dos direitos humanos. Também a Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em Roma, em 1996, e organizada pela FAO, associou definitivamente o papel fundamental do Direito Humano à Alimentação à garantia da segurança alimentar e nutricional. A partir de então, de forma progressiva, a SAN começa a ser entendida como uma possível estratégia para garantir a todos o Direito Humano à Alimentação Adequada (FBASAN apud VALENTE, 2002).

A segurança alimentar como “a garantia, a todos, do acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano”, contribui para uma existência digna”. Tal entendimento foi proposto em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, e consolidado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994.

3 I SEGURANÇA ALIMENTAR E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

A alimentação é reconhecida como um direito humano no Pacto Internacional

sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1996. Entende-se que os direitos humanos são aqueles que os seres humanos possuem, única e exclusivamente, por terem nascido e serem parte da espécie humana. O DHAA é um direito humano indivisível, universal e não discriminatório que assegura a qualquer ser humano o direito a se alimentar dignamente, de forma saudável e condizente com seus hábitos culturais (VALENTE, 2002).

Em 1999, o Comitê dos Direitos Econômicos e Sociais as Nações Unidas explicita, no Comentário Geral 12, que "o direito à alimentação adequada é alcançado quando todos os homens, mulheres e crianças, sozinhos, ou em comunidade, têm acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada, ou aos meios para a sua obtenção". O termo adequação refere-se não exclusivamente a um pacote mínimo de calorias e outros nutrientes, mas também a condições sociais, econômicas, culturais e ambientais para uma sobrevivência digna (CONSEA, 2004).

Esse documento transformou-se em um marco para as organizações de direitos humanos e um norte para toda a comunidade internacional. O documento propõe expressamente em seu parágrafo 15:

> Sempre que um indivíduo ou grupo é incapaz, por razões além de seu controle, de usufruir o direito à alimentação adequada com recursos à sua disposição, os Estados teriam a obrigação de realizar (prover) tal direito diretamente. Esta obrigação também deve existir no caso de vítimas de desastres naturais ou provocados por causas diversas (PESSANHA, 2001, p. 43).

Portanto, o direito de se alimentar regular e adequadamente não deve ser resultado de ações de caridade, mas sim, prioritariamente, uma obrigação a ser exercida pelo Estado. Para a garantia do DHAA o Estado é um dos principais atores, pois precisa estabelecer políticas que, assim como o faz perante o direito à saúde, melhorem o acesso das pessoas aos recursos para produção ou aquisição, seleção e consumo de alimentos. Essa obrigação se concretiza através da elaboração e efetivação de políticas, programas e ações que promovam a progressiva realização do direito humano à alimentação para todos, definindo claramente metas, prazos, indicadores, e recursos alocados para tal fim.

É por meio da Política de Segurança Alimentar e da Soberania Alimentar[1] articulada a outros programas e políticas públicas que o Estado deve respeitar, proteger, promover e prover o DHAA. Os principais conceitos empregados na definição de Direito Humano à Alimentação Adequada são disponibilidade de alimentos, adequação, acessibilidade e estabilidade do fornecimento (BURLANDY, 2010). Segundo a definição do Direito Humano à Alimentação Adequada, indivíduos, inclusive as gerações futuras, devem ter acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada.

De acordo com Valente (2004), a promoção do DHAA demanda a realização de:

1 Ações específicas para diferentes grupos e passa pela promoção da reforma Soberania Alimentar – direito de decisão dos povos sobre a própria alimentação, de acordo

> agrária, da agricultura familiar, de políticas de abastecimento, de incentivo a práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de alimentação escolar, do atendimento pré-natal de qualidade, da não discriminação de povos, etnia e gênero, entre outros (VALENTE, 2004, p. 27-28).

Apesar dos avanços na elaboração de normas, ainda é um desafio para o Brasil regulamentar essas leis, isto é, detalhar essas normas, garantindo todas as condições para a sua operacionalização, o que inclui o estabelecimento de procedimentos que promovam a exigibilidade do DHAA, entre outros direitos. Neste contexto, o grande desafio para a eficácia dos dispositivos previstos na LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional) é garantir que o DHAA esteja de fato incorporado em seu processo de regulamentação, sob pena de deixar cair por terra todos os avanços que esta lei representa.

4 I MÉTODOS DE ANÁLISE EM PROGRAMAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A Conferência Internacional sobre Nutrição, realizada em Roma em 1992 trouxe à tona a necessidade de implementação de estratégias básicas de alimentação, nutrição, saúde e bem-estar para a população (FAO, 1993). Em 1996, a Cúpula Mundial de Alimentação aprovou a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar e o Plano de Ação, sinalizando a importância de identificar as causas da fome e da má nutrição, assim como de adotar medidas que ajudem a melhorar a situação. Desde então, os países vêm elaborando planos nacionais de ação para a nutrição e a segurança alimentar, tendo como objetivo o enfrentamento dos problemas relacionados a este tema.

Apesar de grande parte dos países implementar programas e ações de alimentação e nutrição, em geral ainda não são realizadas ações institucionalizadas de monitoramento e avaliação voltadas a aperfeiçoá-los. Alguns estudos têm apontado a necessidade do desenvolvimento de uma metodologia de análise que permita o aperfeiçoamento desses programas, com vistas à melhoria de seus resultados, sua rentabilidade, eficácia e sustentabilidade.

Com o intuito de contribuir com o fortalecimento da capacidade dos países, com relação aos programas de Alimentação e Nutrição, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) iniciou um processo que culminou no desenvolvimento de um instrumento de análise de programas de nutrição. A FAO realizou alguns estudos de caso na América, África e Ásia. Esses estudos forneceram informações sobre lições aprendidas, aspectos positivos e limitações dos programas

---

com a cultura e o hábito alimentar (BRANCO, T. C., 2005).

de nutrição.

O Brasil tem se destacado por possuir uma rede de instituições governamentais e não governamentais voltadas à execução da política de alimentação e nutrição existente, na perspectiva do alcance da SAN e do respeito ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). No entanto, ações de acompanhamento e avaliação dessas estratégias ainda não estão incorporadas de forma institucionalizada à rede de atenção à saúde.

5 I INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O acesso diário aos alimentos depende, essencialmente, de a pessoa ter poder aquisitivo, isto é, dispor de renda para comprar os alimentos. Uma parcela substancial da população brasileira tem rendimentos tão baixos que a coloca, obviamente, em uma situação de insegurança alimentar.

A solução seria produzir mais alimentos? A produção de grande quantidade de alimentos em um país não é condição suficiente nem necessária para parte da população que passa fome. ‘’Em várias situações históricas, grande número de pessoas morreu de fome, sem que houvesse um declínio significativo na disponibilidade média de alimentos por pessoa” (SEN, 1981, p. 7). O problema da fome no Brasil não se deve à pouca disponibilidade global de alimentos, mas sim à pobreza de grande parte da população.

Infelizmente a insegurança alimentar tem alcançado níveis alarmantes, em nível nacional e global. Dados da ONU apontam que 842 milhões de pessoas passam fome no mundo, o que significa que uma em cada oito pessoas no planeta continua sem alimentos suficientes. No Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (2013), os dados revelam que 52,06 milhões de brasileiros passam por algum tipo de insegurança alimentar, dos quais 7,2 milhões são do tipo mais grave, incluindo a privação de alimentos. A ameaça da fome no país foi mais frequente entre a população mais jovem, negra e que habita a zona rural. O levantamento mostrou ainda que do total de 93,2 milhões de moradores brancos, 17,2% convivem com a insegurança alimentar; já para os 106,6 milhões de moradores pretos ou pardos, este percentual se eleva para 33,4%. Produzir em quantidade suficiente para garantir alimento a todos não é o problema em si; a questão é fazer com que essa produção seja distribuída de forma igual e combinada, e com preços acessíveis para compra, garantindo assim que todos possam ter acesso à alimentação.

Depois de se entender o que é segurança alimentar e nutricional e como surgiu esse termo e o conjunto de outros termos relacionados a ele, abordaremos sobre a segurança alimentar, agora direcionada ao segundo eixo deste estudo, que tem como alvo a segurança alimentar da população quilombola.

6 I RESGATE HISTÓRICO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Para tratar do surgimento das comunidades quilombolas no Brasil e da sua importância no enfrentamento das desigualdades sociais, é indispensável fazer a contextualização histórica, desde o período da escravatura até os dias atuais. Desta forma, podem ser avaliadas as suas conquistas e, também, os desafios a serem superados pelas comunidades quilombolas em todo o país.

Os negros trazidos para o Brasil durante o período colonial lutaram e resistiram contra o regime escravista, formando territórios independentes onde a liberdade e o trabalho comum passaram a constituir as suas bandeiras de liberdade e autonomia.

Sob essa ótica, o grande escritor Leonardo Boff (2000) se refere aos povos africanos como aqueles que contribuíram para o dinamismo da vida do povo brasileiro:

> Foram os negros e os indígenas que conferiram e conferem uma marca mística à alma brasileira, encheram e enchem de magia nosso cotidiano, tão sombrio e pesado para a grande maioria da população. Todos sabem ser acompanhados pelos santos e santas fortes, pelos orixás e pela mão providente de Deus, que não deixa que tudo se perca e se frustre definitivamente (BOFF, 2000, p. 28).

Durante o processo de organização dos quilombos eles buscavam alternativas para se divertir e se livrar dos castigos dos senhores de engenho. Entre as alternativas usadas pelos negros destaca-se a capoeira, que era vista pelos senhores de engenho como uma dança alegre e sedutora, mas para o negro capoeira era um ritmo de resistência e ao mesmo tempo preparo físico para a luta e fuga da senzala até os quilombos.

O ponto alto desta nova organização em quilombos se deve à resistência da população negra à realidade de trabalho a que fora submetida. Como bem descreve Leonardo Boff (2000) na ocasião dos quinhentos anos da chegada dos europeus em terras brasileiras. Ele se refere a esse acontecimento como a primeira invasão do Brasil, onde índios foram dizimados e negros submetidos ao trabalho forçado.

Na história desde as condições de senzala vivenciadas pelos negros até os dias atuais, em que a situação de submissão da população negra no Brasil colônia reflete nas relações sociais, impedindo uma real democracia e o exercício pleno da cidadania. Historicamente, o ápice deste processo tem seu marco a partir do ano de 1888, quando o Brasil se vê pressionado pelas grandes potências mundiais a aderir ao fim do trabalho escravo. A abolição da escravatura foi a forma legitimada de o Brasil cessar com o tráfico e a manutenção do negro na senzala. A abolição da escravatura foi precedida pela Lei do Ventre Livre e pela Lei Sexagenária.[2]

Contudo, todas estas formas de "dar" a liberdade ao negro não resultaram na plena liberdade e autonomia deles. Os guetos dos centros urbanos foram se tornando espaços de concentração da população negra. Nas grandes fazendas o negro já não era mais referência de mão de obra qualificada, tendo como competidores os

2 Em 1885, foi aprovada a lei Saraiva-Cotegipe ou dos Sexagenários, que beneficiava os negros

imigrantes que foram chegando ao Brasil, como franceses e italianos, entre outros.

Pode-se perceber que a organização dos quilombolas durante as diversas gerações está diretamente ligada à sua própria existência. Foi agregando-se com integrantes da própria comunidade e entre os quilombos da mesma região que essa população, no passado, ganhou força para permanecer viva, principalmente nos anos que antecederam à abolição da escravatura. Repetindo a mesma prática, as comunidades quilombolas de hoje também se reuniram em torno da igualdade racial e da questão quilombola (SOARES, 2012).

Nas últimas décadas, sobretudo com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, verifica-se um maior empenho do governo federal na efetivação e implantação da política racial. O resgate desta questão no governo gerou debates relevantes no processo de atualização da questão dos quilombolas (SOARES, 2012).

Até então, não havia de forma efetiva a regulamentação e garantia dos direitos étnicos dos quilombolas dispostos na Constituição Federal desde 1988. O resgate desta questão no governo gerou debates relevantes no processo de atualização da questão dos quilombolas.

As noções de igualdade racial e desenvolvimento étnico passam a ser correlacionadas a pressupostos como cidadania, justiça, igualdade, pluralismo, democracia. Com a proposta de tornar o Brasil um país sem discriminação racial/étnico-cultural, os remanescentes quilombolas são tomados como grupo de referência no seu governo (SOARES, 2012). Com a eleição do Lula, alguns programas e serviços foram sendo criados com o objetivo de reconhecer a existência de uma significativa desigualdade social, e, também, a importância da valorização da contribuição histórica da população negra para a construção da sociedade brasileira.

Dentre esses, merece destaque a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, que é originária do histórico movimento negro do Brasil e grande influenciadora do debate racial na formulação da Constituição de 1988. Foi através de marcos históricos como a Fundação Cultural Palmares (FCP); a Marcha Zumbi dos Palmares, contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida; o Decreto 1.904, de 13 de maio de 1995; o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, vinculado ao Ministério da Justiça; e o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTEDEO), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que surgiu a (SEPPIR), órgão responsável por direcionar as ações públicas em prol da igualdade racial no Brasil (HELIBOM, 2010).

A efetivação da SEPPIR culminou na criação de políticas públicas de promoção racial que estão fundamentadas no Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR).

---

de mais de 65 anos. Foi em 13 de maio de 1888, através da Lei Áurea, que a liberdade total finalmente foi alcançada pelos negros no Brasil. Esta lei, assinada pela Princesa Isabel, abolia de vez a escravidão no Brasil. http://www.suapesquisa.com/historiadobrasil/abolicao.htm

7 I CULTURA ALIMENTAR QUILOMBOLA

As práticas alimentares de um determinado grupo na sociedade são particulares e específicas conforme as características que ele apresenta. Nem todos os grupos vivem da mesma forma, nem todos comem da mesma forma e se alimentam das mesmas coisas.

No momento em que se compartilha a alimentação em volta de uma mesa, além de se alimentar para satisfazer necessidades biológicas, está-se compondo e recompondo a sua cultura. Pois os alimentos e a comida podem ser interpretados como sínteses ancestrais de técnicas, símbolos e significados, produção material e intelectual da vida, ou, como destaca Montanari (2008), sempre cultura, nunca apenas pura natureza:

> A humanidade adotou como parte essencial de suas técnicas de sobrevivência os modos de produção, de preparação e de consumo dos alimentos, desde o conhecimento sobre as plantas comestíveis até o uso do fogo como principal artifício para transformar o alimento bruto em produto cultural, ou seja, em comida. A cozinha, assim, funda a própria civilização (MONTANARI, 2008, p. 10).

A alimentação quilombola é composta por uma variedade de sabores e saberes ancestrais que vão além das necessidades biológicas. Está cercada por símbolos, significados e práticas de trabalho, mesclados e fundidos com ritos sociais, culturais e religiosos. O alimento é fruto da terra e da natureza prenhe, arada, germinada, regada com a força e com o suor do trabalho humano coletivo, com a sabedoria dos antepassados, a permissão e proteção dos santos e divindades (ARAÚJO, 2008).

A cozinha quilombola é um espaço de sociabilidade. Localizadas geralmente fora das casas, ali são repassados, de geração a geração, os saberes e sabores alimentares. Os fogões são de barro, artesanais, quase sempre à lenha; fogões industrializados são coisa rara, pois o gás é caro e de difícil acesso.

As roças, como eles costumam dizer, são de propriedade familiar, onde tanto homens, mulheres e seus filhos trabalham. As tarefas são divididas: preferencialmente são os homens que “roçam” a terra e plantam, e as mulheres auxiliam no plantio e são as responsáveis pelo preparo dos alimentos consumidos.

Com relação aos alimentos propriamente ditos, o feijão é um dos produtos mais cultivados, assim como o arroz, a mandioca, a cana-de-açúcar e o milho. Verifica-se também que a mandioca é um alimento muito importante, sendo largamente utilizada em vários pratos típicos e presente no dia a dia desta população. Outros tubérculos encontrados em abundância são o cará e o inhame, que tanto são coletados como plantados.

Além dos produtos descritos, produzem-se, em menor quantidade, inúmeros outros, como batata-doce, tomate, café, chuchu, abobrinha, e etc. É costume nessas comunidades comer verduras e legumes, entretanto, o consumo de vegetais fica comprometido quando eles enfrentam os períodos de seca e das pragas. As

frutas também estão bastante presentes na alimentação quilombola, não sendo de costume sua compra. As frutas são provenientes tanto do cultivo quanto da coleta, encontrando-se no verão melancia, melão, uva, jabuticaba, goiaba e abacate. Já no inverno, a laranja, a mexerica, o abacaxi e a jaca; mamão e banana estão disponíveis praticamente durante o ano todo.

Com relação aos pratos feitos por eles, podemos citar, por exemplo: o sopão, mocotó, feijoada, canjica, doce de laranja azeda, cuscuz, biju, tapioca, frango caipira com mandioca, arroz caipira pilado, taioba[3], vaca atolada, pé de moleque, moqueca de ovos, amalá[4], dentre outros (SANCHO, 2006).

Atualmente verifica-se a introdução de produtos industrializados adquiridos nos mercados. Isso ocorreu tanto pela facilitação em se comprar, quanto pelas influências dos meios de comunicação que, através de inúmeras formas de demonstrações destes produtos, aliadas a muitas propagandas apelativas, acabaram por introduzir no dia a dia um grande número de produtos industrializados (SANCHO, 2006).

Parte da população, especialmente os mais velhos, expressa indignação com relação a esta nova realidade e dependência, pois antes muitos tinham horta ou simplesmente coletavam, relatando que não precisavam gastar dinheiro e que também os produtos não continham veneno.

Diante desse quadro, torna-se urgente a implantação de medidas que favoreçam a cultura alimentar desse segmento populacional. As políticas públicas específicas para as comunidades quilombolas devem ser voltadas à valorização das suas identidades culturais, por meio da promoção de atividades tradicionais do grupo social em destaque, de forma a valorizar a cultura de cada povo e garantir a segurança alimentar e nutricional.

8 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando-se em conta todos os aspectos aqui explanados, constata-se com este estudo que a segurança alimentar constitui um direito universal, direito este que inclui as parcelas menos favorecidas, pobres e negros, que infelizmente no Brasil ainda são pouco reconhecidas e deixadas à mercê da desnutrição e da falta de acesso à alimentação de qualidade e em quantidade suficiente para suprir a carência biológica e social.

O Brasil também é um país que carrega os traços da miscigenação; em consequência disso, apresenta uma rica diversidade cultural. No tocante à temática

3 A taioba (*Colocasia antiquorum*) é uma planta que se parece bastante com o inhame, pertencendo à mesma família. É originária de climas tropicais, adaptando-se bem à maior parte do clima encontrado no Brasil. *Fonte:*http://www.ruralnews.com.br/visualiza.php?id=434

4 Amalá é comida do ritual votivo do Orixá Xangô, Iansã, Obá e Ibêjié, feito com quiabo cortado, cebola ralada, pó de camarão, sal, azeite de dendê ou azeite doce (JAQUES, 2007).

abordada, a cultura alimentar quilombola, mais que característica de um povo, é "Patrimônio da Nação Brasileira" (grifos nossos) e tem origens construídas com marcas rudes, mas que revelam a força de um povo que conseguiu superar o triste flagelo da escravidão e permanecer até hoje mostrando sua importância e força ante as desigualdades reinantes na sociedade.

O ato de se alimentar passa a ser mais que um simples ato diário e torna-se a expressão e a característica dessas comunidades, que devem ter sua cultura alimentar cultivada e preservada.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Sonia Lucia Lucena Sousa de. **Curso de formação continuada para agentes de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável**. Histórico de movimentos de SANS no Brasil, 2008.

Boff, Leonardo**. Depois de 500 anos: que Brasil queremos?**Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. Pág. 104.

BURLANDY, L. Maluf. Soberania Alimentar. In: **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada noBrasil. Indicadores e monitoramento, da Constituição de 1998 aos dias atuais, 2010.

CONSEA, **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutriciona**l. Brasília: CONSEA, 2004.

http.//www.ibge.com.br/indicoresdafome. Acessado em: 27/01/2015

HELIBOM, Maria Luiza. (Org). Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça. - Módulo IV-**Estado e Sociedade.** Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres. 2010 Pág.110-114.

JAQUES, André Porto. ***A Geografia do Batuque: estudos sobre a territorialidade desta religião em Porto Alegre-RS***. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). ***Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial & Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação.*** Cúpula Mundial de Alimentação. Roma: FAO; 1993.

ONU. ***Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais***. ONU, Nova York, 1966.

PESSANHA, L. D. R. ***Pobreza, Segurança Alimentar e Políticas Públicas****: Contribuição ao Debate Brasileiro*. (texto apresentado no Seminário "Sistemas Locais de Segurança Alimentar" realizado no Instituto de Economia da Unicamp em novembro de 2002. 1: Estimativa de Beneficiários de Programas de Combate à Fome, 2001.

SANCHO, Andréia Oliveira. **Perfil Alimentar da Comunidade Quilombola João Surá: Um Estudo Etnográfico**. Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2006.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento Como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: companhia das Letras, 1981.

SOARES, Gilvânia Luiz. **Associação Quilombola Baú: Apoio e Resgate da História e Cultura**.

Universidade Federal de Minas Gerais. Ouro Preto. 2012.

VALENTE, F.L. S, **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas**. Cortez Editora, São Paulo, 2002. p. 40-43.

VALENTE, F.L.S**. O direito à alimentação**. In: Lima Jr JB, Zetterström L, organizadores. **Extrema pobreza no Brasil**: a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo: Loyola;2004.

CAPÍTULO 31

TRÂNSITOS E TRANSGRESSÕES: TRANSFOBIA NOS PISTÕES DE SÃO LUÍS

Tuanny Soeiro Sousa
Universidade Federal da Paraíba, Programa de Pós-graduação em Ciências, Jurídicas, João Pessoa – Paraíba.

Luama Alves
Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, São Luís – Maranhão.

RESUMO: O presente trabalho utiliza-se de pesquisa bibliográfica e de análise qualitativa de dados coletados durante as ações planejadas pela Secretaria de Direitos Humanos do Estado do Maranhão, com o objetivo de analisar a violência vivenciada pelas travestis profissionais do sexo que trabalham nos pistões de São Luís – MA. O artigo apoia-se em discussões sobre gênero, transexualidade, transfobia e nas relações de poder que baseiam as instituições sociais brasileiras e justificam a exclusão de indivíduos que não se encaixam nos seus padrões heteronormativos. Essa exclusão que coloca tais indivíduos em situação vulnerabilidade à sua integridade física na busca pela sobrevivência.
PALAVRAS-CHAVE: Gênero. Travestilidade. Violência.

ABSTRACT: This paper uses the method of bibliographic research and data gathered during the projects planned by the Human Rights Secretary of the State of Maranhão with the purpose of analyzing the violence that the *travestis* sex professionals suffer when they work in the "pistões" of São Luís – MA. This paper is supported by discussions of gender, transsexuality, transphobia and relations of power, which are the base of the Brazilian social institutions and justify the exclusion of individuals that do not fit their heteronormative patterns. This exclusion makes these individuals vulnerable in their physical integrity when they pursue their survival.
KEYWORDS: Gender. *Travestility*. Violence.

1 I INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar a violência vivenciadas pelas travestis profissionais do sexo que trabalham nos "pistões"[1] de São Luís (MA), em especial, naqueles localizados nos bairros do São Cristóvão, Turu e Cohab.

Para a presente análise, utilizamos os dados que coletamos durante as ações planejadas pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e

1 Termologia usada pelas profissionais do sexo para designar o local de trabalho.

Cidadania (SEDIHC)[2] - coordenadora da Política Estadual de Promoção da Cidadania de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT) - em parceria com a Associação Maranhense de Travestis e Transexuais (AMATRA), com o objetivo de dialogar com as travestis profissionais do sexo que trabalham nos "pistões", e descobrir que cursos profissionalizantes tinham interesse de fazer, tendo em vista que a forte estigmatização e marginalização que sofrem em decorrência de como expressam seus gêneros, reservam-lhes exclusões em diversas instituições responsáveis pelos seus empoderamentos (família, escola, universidade), diminuindo oportunidades, inclusive, no mercado de trabalho.

Na ocasião, foram efetivadas quatro visitas aos "pistões" do São Cristóvão, Cohab e Turu, entre agosto e novembro de 2014, momento em que tivemos a oportunidade de realizar entrevistas semiestruturadas com cerca de dezesseis travestis. Apesar das entrevistas terem sido feitas com o intuito de saber seus interesses profissionais, acabamos nos deparando com relatos que expressavam as inúmeras violações de direitos que esses sujeitos sofrem cotidianamente, em especial, pelo preconceito e discriminação.

Nossa abordagem parte do pressuposto de que a categoria humana, a qual costumeiramente é referida como natural e universal, é, na verdade, fruto de representações sociais produzidas em meio às relações de poder e, nesse caso, os sujeitos que fogem das idealizações de humanidade – distanciados dos padrões representativos -, não são considerados completamente humanos.

Os padrões hegemônicos de gênero e sexualidade, por estarem inseridos nessas dinâmicas de poder e fabricação, também são responsáveis pela abjeção daquelas pessoas que infringem suas normas. Dessa forma, as expressões que rompem com a ordem de coerência sexo-gênero-sexualidade, não somente são marginalizadas, como também ficam suscetíveis ao ódio e à violência, seja ela de natureza psicológica, física, letal ou patrimonial.

Para a melhor compreensão do assunto, dividimos o trabalho em três partes: primeiramente, analisamos o conceito de gênero a partir da teórica *queer* Judith Butler; em seguida, examinamos como os estudos antropológicos brasileiros vêm compreendendo a travestilidade; por último, avaliamos como a transfobia afeta as travestis profissionais do sexo no município de São Luís.

2 | A NORMALIZAÇÃO DO CORPO: O GÊNERO COMO INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO DE PODER

No filme Tomboy, de Celine Sciamma (2012), a personagem principal, Laure, se apresenta aos vizinhos como Mikael. Ainda no início do filme, a imagem de Laure promove inquietações: seria um menino ou uma menina? As roupas típicas de menino

2 Hoje denominada de Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP).

– bermudas, camisões, tênis – contrasta diretamente com a imagem feminizada da irmã mais nova, com quem divide brincadeiras até conhecer os meninos das proximidades. É brincando na rua, através da nova identidade – Mikael -, que a personagem tem a possibilidade de aprender mais profundamente, observando os amigos, o que é "ser" um menino. Em determinada cena, Mikael/Laure aparece observando o comportamento de um dos colegas durante um jogo de futebol, a cena seguinte o/a mostra mimetizando as mesmas ações em frente ao espelho, seguida de performances exemplares na frente dos colegas durante o resto do filme: nesse momento, poderíamos dizer que Mikael é uma imitação dos amigos? Seria a sua verdadeira identidade feminina, tendo em vista que nasceu menina? E se existe mesmo essa verdadeira identidade, o que se passa, de fato, com Laure?

Essas questões nos remetem a determinados agrupamentos discursivos que externam sentidos espontâneos, mas que são resultados de dinâmicas invisíveis e jogos de poder que produzem a própria feminilidade e a masculinidade, bem como o ponto de convergência fundante desses sentidos: a sexualidade. Nesse caso, o sexo, o gênero e a expressão do desejo concorrem, ao mesmo tempo, para fabricar o sujeito humano dentro de uma ordem social eminentemente binária e heterossexista.

Conforme ensina Fernandes (2006), somos sujeitos discursivos, ou seja, as nossas práticas sociais produzem sentidos no "seio" da cultura e da história; sentidos esses que estão articulados com os lugares sociais que ocupamos. Conforme desvendou Foucault (2012), esses sentidos estão intrinsecamente ligados ao poder, porque é a partir da imposição dos nossos pontos de vista sobre os demais que conseguimos imprimir o significado que damos às coisas. Logo, os nossos saberes estão impregnados de poder, e a verdade é estabelecida entre técnicas de saber e poder.

Na obra A Vontade de Saber, Foucault (2009) observa a inserção da sexualidade dentro da economia do saber como estratégia do poder. Na modernidade, a sexualidade foi produzida muito mais do que reprimida, isso porque vivenciamos uma nova forma de poder muito mais invisível e eficaz, um poder produtivo, um poder que atua sobre a vida mais do que sobre a morte - que é o momento em que o poder lhe escapa -, e que produz sujeitos dóceis e úteis, operando sobre seus corpos, suas saúdes, suas sexualidades: um biopoder. Esse é o momento de fabricação dos sujeitos sexuados; é o momento de fabricação das sexualidades dissidentes, aquelas que se distanciam da norma heterossexual.

Conforme explica Butler (2012), as normas sociais que constroem a nossa existência transportam desejos que não se originam na nossa individualidade, mas a nossa individualidade depende dessas normas sociais. Na tradição hegeliana, esse desejo é conhecido como reconhecimento, e nós nos tornamos seres viáveis através dele. As condições que nos permitem ser reconhecidos como humanos são variáveis e são socialmente articuladas. Além disso, as mesmas condições que conferem a qualidade de "humano", são aquelas que privam outros dessa qualidade,

produzindo uma diferença entre o humano e o menos humano. Se parte do desejo é obter reconhecimento, então o gênero, na medida em que é animado pelo desejo, buscará reconhecimento. Entretanto, se o projeto que temos à nossa disposição são aqueles que desfazem a pessoa ao lhes conferirem (ou não) reconhecimento, então o reconhecimento é convertido em poder, produzindo o humano diferentemente. A Inteligibilidade pode ser apontado como aquilo que se produz como consequência do reconhecimento de acordo com as normas sociais vigentes: o que somos é constituído por normas e depende delas para ter existência.

Ao afirmarmos que o gênero é uma norma, estamos querendo dizer que ele está sempre incorporado em qualquer ator social. A norma rege a inteligibilidade social da ação, mas não é o mesmo que a ação que governa. Isso significa que a norma permite que certos tipos de práticas sejam reconhecidas como tais, impondo uma rede de legibilidade sobre o social e definindo os parâmetros do que aparecerá ou não dentro da esfera do social.

Conforme observou Butler (2003; 2010; 2012), é a imposição de um mundo eminentemente heterossexual, através de inúmeras técnicas de normalização, a grande responsável pela legitimação da distribuição dos papéis de homens e mulheres como decorrentes de categorias como macho e fêmea. Nesse caso, a verdade do sexo, do gênero e da sexualidade se ancora em uma ordem discursiva – historicamente localizada - que determina os sentidos do natural.

Assim, mesmo antes de nascer, os discursos produtores da feminilidade e da masculinidade criam as imagens dos homens e mulheres de “verdade”. Quando a criança nasce, ela é interpelada a ocupar uma dessas posições a partir da identificação sexuada. A frase “é um menino”, não é uma mera descrição da realidade, mas a própria interpelação para a ocupação de um lugar na ordem do discurso. A reiteração discursa é uma das muitas táticas de cristalização do gênero nos corpos desses sujeitos. Outras técnicas serão exercidas no âmbito das instituições sociais - como na família, na escola e na mídia - e serão responsáveis pelo reforço e normalização dessas posições. Todas as crianças estão subjugadas a essa fabricação de gênero, em que os discursos investirão na preparação de sua estilização para que os papéis sejam exercidos com êxito.

A partir dessas ideias, Butler (2003; 2010; 2012) propõe que o gênero seja pensado em contornos menos delineados, normativos e definitivos. Assim, para a autora, o gênero é, na verdade, performativo. É a interpretação mimética dos discursos que possibilita que as estilísticas deem vida e forma ao corpo e à identidade. Pensar no gênero como performativo também nos possibilita refleti-lo menos como essência, e mais como trânsito. Assim, quando Beauvoir (2000) afirma que o gênero é um tornar-se, ela não parece dizer que ele já se tornou, na verdade, como observa Salih (2012), ele é um eterno torna-se, nunca cessa e se esgota.

3 I TRAVESTILIDADE E OS CONTRASTE DO CORPO

Em meio a essas ordenações discursivas que produzem o mundo binário e heterossexista, percebemos normas que impõem a coerência sexo-gênero-sexualidade para a determinação da inteligibilidade social e, portanto, aquilo que é compreendido dentro dos jogos de representação. E se as interpretações discursivas diferirem na produção da identidade? Certamente é possível que ocorra, tendo em vista que o gênero não é efeito de um sexo ou natureza, mas de idealizações discursivas mimeticamente interpretada pelos sujeitos. Nesse caso, como compreender as travestis?

A travestilidade é compreendida por Bento (2006; 2008), Duque (2011), Pelúcio (2009) e Coelho (2012), como sendo o fenômeno experienciado por sujeitos que buscam construir nos corpos, através de diversas tecnologias, a feminilidade, interpretando de formas diversas as normas de gênero que determinam que a identidade normal é aquela que segue a coerência e a continuidade do sexo, gênero e sexualidade.

Normalmente, acredita-se que a pessoa transexual é aquela que, tendo nascido com determinado sexo, sente-se como sendo do gênero oposto, de tal forma que crê ter nascido no corpo errado. Nesse caso, a cirurgia de transgenitalização é desejada para adequação do corpo à mente e, portanto, para a correção de um erro da natureza. Já a travesti é pensada como sendo aquela pessoa que sente prazer em travestir-se com roupas do outro gênero. Essa percepção é um reflexo nos discursos decorrentes dos estudos acerca do fenômeno transexual e travesti, e ajudou a fundar essas categorias em um contexto de patologização, desenvolvendo os seus diagnósticos e tratamento, em especial, a partir das teorias de Harry Benjamin (1999).

Entretanto, as diferenças que designam a travestilidade e a transexualidade como categorias distintas, não estão localizadas somente na patologização dessas experiências, mas estabelecidas também nas práticas sociais historicamente localizadas que possibilitaram o delineamento de identidades marcadas por outras interseções. Assim, no caso da travestilidade, firmou-se, no imaginário brasileiro, a imagem das travestis relacionadas à prostituição, criminalidade e uso de drogas. Essa imagem se constituiu, em parte, em decorrência do local em que performances travestis aconteciam, em boates de prostituição, e foi consolidada pela forte exclusão social que esses sujeitos sofreram (LEITE JR, 2011).

No Brasil, o termo transexualidade se popularizou na mídia com o fenômeno Roberta Close nos anos 80. Roberta, que era bonita, de classe abastada, e aparecia constantemente nos programas de TV, nas rádios e nos jornais e revistas voltadas para o público de maior poder aquisitivo, não se parecia em nada com a figura considerada grotesca dos homens vestidos de mulheres que normalmente estampavam as capas dos jornais policiais em situações ligadas à prostituição, à violência e drogas. Pelo contrário, a modelo exortava valores morais e estéticos da verdadeira mulher burguesa, e por isso não poderia ser associada a travestis. (LEITE JR, 2011).

Logo, enquanto no resto do mundo a transexualidade era compreendida como

uma patologia, no Brasil, a sua popularização se deu em decorrência da necessidade de nomear sujeitos que pertenciam a uma classe social mais abastada, ou que possuíam atributos estéticos mais próximos daqueles valorizados como sendo pertencentes aos das mulheres de "verdade" (LEITE JR, 2011; BENTO, 2006; TEIXEIRA, 2013).

A pluralidade de vivências que estão em conflito com as normas de gênero é incontestável. Entretanto, cabe se pensar se realmente existem linhas de convergências que criam identidades distintas entre si, no caso, até mesmo para questões políticas. Logo, existiria uma identidade transexual e uma identidade travesti?

A identidade pós moderna, pensada por Hall (2006) e Bauman (2001), aparece ligada não a uma essência que narra a verdade acerca de um eu bem definido, autocentrado e consciente. Quando pensamos no sujeito, identificamos nele fragmentação, fluidez e transitoriedade. Louro (2010) percebe essas características também no gênero e nas sexualidades, apesar dessas categorias aparecerem tão materializadas e cristalizadas nos corpos binários que chegam a ser confundidas com ontologia. Se não existe uma essência, tampouco características que se unem pra performatizar uma identidade fixa, como o reconhecimento se dá nesse caso específico? Como são criados esses pontos de identificação e diferença? Como esses sujeitos se enxergam e enxergam ao outro?

Butler (2010) explica que a identidade é criada através da negação. Para que o sujeito surja é necessário que exista um "outro" com o qual o "eu" pode se identificar de maneira negativa, ou seja, através do "eu não sou isso". A categoria humana é apenas a consequência dessa dinâmica, o que significa que para emergir, necessita que o não humano também seja criado. "Essa identificação ocorre através de um repúdio que produz um domínio de abjeção, um repúdio sem o qual o sujeito não pode emergir. Trata-se de um repúdio que cria a valência da "abjeção" – e seu status para o sujeito – como um espectro ameaçador" (BUTLER, 2010, p. 156).

Os sujeitos transexuais das pesquisas de Bento (2006), Teixeira (2013) e Barbosa (2013) se reconhecem através da negação de outras identidades. Essas outras são os abjetos - gays, lésbicas e travestis - que precisam primeiro ganhar vida através da identificação negativa de um "eu não sou isso", para em seguida serem mortos através dos insultos. A identidade transexual tem sido moldada através da negação dessas outras identidades.

Portanto, o ser transexual ou o ser travesti transpassam a simples designação de que se distanciam uns dos outros pela vontade de ser do gênero oposto ao sexo, ou pelo desejo de realizar cirurgia de transgenitalização. Na verdade, as etnografias sobre travestilidade, mesmo aquelas realizadas durante a década de 90 como as de Kulick (2008), Silva (2007) e Benedetti (2005), não conseguiram encontrar padrões de travestis não se identificando como mulheres, ou de travestis não querendo realizar a cirurgia de redesignação sexual.

Nos estudos mais recentes como o de Teixeira (2013) e Duque (2011), já é possível visualizar a travestilidade sendo incorporada como identidade política e tática

de ressignificação de experiências. Aliás, dentro dos movimentos sociais, enquanto as mulheres transexuais recusam as ligações com outros sujeitos marginalizados, em especial através do reforço do seu status de mulher, as travestis se distanciam ainda mais, agora não porque são as prostitutas, as vítimas, as criminosas, mas porque querem ver-se e serem vistas como humanas.

4 I TRANSFOBIA NOS PISTÕES DE SÃO LUÍS

As sociedades estabelecem meios de categorizar as pessoas e o total de atributos comuns e naturais para os membros de determinada categoria. Quando um estranho nos é apresentado, alguns aspectos nos permitem prever sua categoria e seus atributos e assim "baseamo-nos nessas preconcepções, nós as transformamos em expectativas normativas, em exigências apresentadas de modo rigoroso" (GOFFMAN, 2013, p. 12). Esse indivíduo que está em nossa frente pode possuir um atributo que o torna diferente dos demais, podendo ser apresentado de uma maneira menos desejada, uma pessoa "estragada" ou diminuída; essa característica é um estigma. Esses estigmas dão chance para que inúmeras discriminações sejam feitas, e podem diminuir as chances de vida do estigmatizado. Além disso, criamos teorias que justificam a inferioridade do estigma e atribuímos ao nosso vocabulário termos específicos como forma de metáfora, classificação ou representação.

Partindo do conceito de estigma, podemos perceber como alguns indivíduos - dentre eles a população LGBT, pessoas não binárias, ou mesmo heterossexuais que não estão de acordo com as exigências dos gêneros inteligíveis – são diminuídos e hostilizados por outros. O termo homofobia, hoje ampliado para homo-lesbo-bi-transfobia, foi cunhado para dar nome aos preconceitos e discriminações direcionadas a essas pessoas. "A homofobia é uma manifestação arbitrária que consiste em designar o outro como contrário, inferior ou anormal; por sua diferença irredutível, ele é posicionado a distância, fora do universo comum dos humanos" (BORRILLO, 2010, p. 13).

O tratamento discriminatório tem papel importante na hierarquização das sexualidades e identidades de gênero, elegendo a heterossexualidade como orientação sexual legítima e a homossexualidade como inferior. De acordo Borrillo (2010), a forma mais eficaz de legitimar uma violência é naturalizá-la, e é justamente situando a heterossexualidade no plano do natural que esse status de superioridade se concretiza.

Ainda que esse conceito pareça englobar todos aqueles que fogem às normas de gênero, Jesus (2014), quando se refere à violência específica direcionada às travestis e pessoas transexuais, prefere utilizar o termo transfobia, compreendendo-o como um conjunto de fatores que agrega preconceito, violações de direitos humanos e fundamentais e violências diversas como ameaças agressões e homicídios.

De acordo com os dados do Relatório Nacional sobre Violência Homofóbica no ano de 2012, foram registrados, no Maranhão, 105 denúncias sobre 201 violações relacionadas à população LGBT, 56% a mais que o ano de 2011, quando foram notificadas 67 denúncias. Dentre essas denúncias, 83 diziam respeito à violência psicológica, 78 à discriminação, 33 à violência física, havendo, no total, 7 registros de homicídio.

Tendo em vista que os dados dessa pesquisa não especificam quem são os sujeitos vítimas das violações – se gays, lésbicas, bissexuais ou travestis e transexuais -, não podemos ter certeza da violência sofrida especificamente pela população trans maranhense, mas já podemos ter uma ideia do contexto de intolerância e discriminação vivida por esses sujeitos[3].

Os "pistões" que visitamos - onde muitas travestis são levadas a buscar meios para as suas sobrevivências em decorrência da exclusão motivada pela transfobia - são lugares isolados e violentos, onde as travestis ficam, geralmente, distantes uma das outras. O isolamento em relação às demais maximiza os riscos, principalmente porque alguns lugares podem silenciar a violência, já que esses espaços possuem áreas com matagais nas proximidades. Por esse fator, a guarnição policial foi uma exigência da militância trans maranhense, AMATRA, para a execução das ações.

A região onde mais nos foi relatado violência, foi a da Avenida Guajajaras, localizada no bairro São Cristóvão, lugar em que percebemos que as travestis distanciavam-se dos padrões reconhecidos de beleza, ficavam mais dispersas, e os "programas" eram bem mais baratos se comparados aos do Turu. As travestis do Turu conseguem, em um "programa", o que as da Guajajaras levam a noite inteira para conseguir. Foi onde encontramos, pela primeira vez, Karina[4], uma travesti de 15 anos, vagando sozinha, em clara situação de vulnerabilidade. Foram ouvidas travestis entre 18 e 30 anos, no entanto, verificou-se a presença de duas adolescentes nos locais, uma de 14 anos, que inclusive, pelo que nos foi narrado, era constantemente vítima de violência física por parte de seus clientes, que negavam-se a pagar pelo serviço prestado. Em uma das agressões, a adolescente teria sido arremessada do carro em movimento.

Foram ouvidas cerca de dezesseis travestis nas quatro sondagens. Os agressores normalmente são policiais, civis, clientes e outras travestis. As agressões são, geralmente, motivadas por concorrência do ponto, roubos, tráfico de drogas e transfobia. Percebemos, nas falas de duas travestis, a legitimação da violência entre elas como algo justificável. Uma dessas falas partiu de Joana, uma travesti que se prostituía no momento em que presenciamos outra travesti ser ameaçada de morte por um cliente, que anteriormente, tentou agredi-la com um pedaço de madeira. Joana afirmou que as agressões ocorriam porque existem muitas travestis ambiciosas, que acham que merecem mais do que o cliente quer pagar e que ela mesma nunca havia

3 Frise-se que os dados nacionais discriminam os sujeitos das violações. Os dados que remetem aos Estados não.

4 Modificamos os nomes das entrevistadas com o intuito de preservar suas identidades.

sofrido violência, porque nunca roubou, e fica satisfeita mesmo que o cliente pague somente dez reias.

Esse mesmo discurso foi sustentado por uma das representantes da AMATRA, Mikaela, que afirmou que as travestis deveriam se unir, espancar as "ladras" e expulsá-las dos pontos. Quando questionada acerca do posicionamento assumido, reforçou que essa é a única forma de resolver esse tipo de problema no "pistão", e que esse "mundo" tem suas próprias leis. Essas regras também podem ser observadas nas falas de outras travestis maranhenses, como nos relatos de Vanessa, uma travesti que teria migrado do município de Pinheiro para trabalhar no "pistão" do Turu. Vanessa afirma nunca ter sido vítima de violência, principalmente porque anda com uma faca entre os seios para se proteger, e teria, inclusive, acabado de brigar com um cliente que queria lhe pagar somente vinte reias pelo "programa".

Acreditamos ser relevante deixar nítido que o fato das travestis não identificarem a violência sofrida, não significa que essa violência não exista. Ela é tão naturalizada, que chega a ser invisível. Inclusive porque a imagem da travestilidade tem sido fabricada e reproduzida com atributos negativos, quase sempre relacionada à criminalidade, prostituição e uso de drogas. Nos relatos ouvidos, conseguimos identificar essa mesma imagem na voz dessas travestis, que por isso, defendem a máxima conservadora de que "bandido bom é bandido morto", merecendo morrer e apanhar para aprender.

O roubo pode ser descrito como o artifício usado por muitas travestis para burlar as situações em que os clientes deixam de pagar pelos seus "programas". É também considerado a maior motivação para as violências físicas e, segundo relatos, é o que provoca insegurança no local, pois quando um cliente sente-se lesado, ele retorna com o intuito de vingar-se, chegando, às vezes, a descontar sua fúria em qualquer outra travesti que esteja no local, caso não encontre a pessoa que o lesou.

Notamos que, dentre múltiplos fatores que levam as travestis a serem vítimas de violência, o gênero pode ser apontado como determinante para o incentivo à intolerância. A exclusão ocorre como uma maneira de punir a infração à norma, e essa mesma exclusão é o que leva as travestis para a perigosa vivência dos "pistões". Cientes de que esses ambientes são perigosos, poderíamos entender os roubos e os furtos como estratégias de sobrevivência; uma maneira de resistir e contestar a norma e a ordem social hegemônica.

O tráfico de drogas apareceu no relato de uma travesti chamada Ruth, que se prostitui há três anos no mesmo ponto da Forquilha. Ruth afirmou que, na semana em que ocorreu a segunda visita ao "pistão", duas travestis haviam sido brutalmente assassinadas, inclusive, com uma delas sendo esquartejada. Questionada acerca da motivação do crime, afirmou: "elas sabiam demais". Relatou, também, que ela mesma já havia sido vítima de violência advinda de policiais, e que as agressões só tinham cessado nos últimos tempos, porque estava se relacionando com um delegado.

Quanto à violência praticada por policiais, ainda na primeira visita, foi relatado que, no bairro do Turu, policiais da Rotan estariam disparando contra as profissionais

do sexo daquela região “bombas de murrão” para assustá-las. Na segunda visita, percebemos agressões de outra natureza: as travestis relataram que alguns civis passavam gritando “deboches” e jogando ovos. Além disso, expuseram que eram ameaçadas e induzidas a pagar pedágio para outras profissionais.

A maioria das entrevistadas descarta que a motivação das agressões seja a transfobia. Percebemos que as próprias vítimas são consideradas culpadas das violências sofridas. Dessa maneira, a percepção de existência de transfobia foi nossa, pois acreditamos que esse tipo de violência se caracteriza de muitas maneiras distintas, incluindo as expulsões de ambientes empoderadores, e a própria falta de oportunidade no mercado de trabalho, que coage as travestis maranhenses a buscar outras formas de sobrevivência.

Assim, a vulnerabilidade que esses sujeitos vivenciam nesses espaços, possibilita que uma série de violações de direitos humanos e fundamentais sejam efetivadas, seja pelo próprio poder público, que de maneira passiva, timidamente vem reconhecendo os efeitos de uma sociedade eminentemente heterossexista, ou que de maneira ativa, executa essas violações nas figuras dos próprios policiais; seja por particulares que, por vezes, literalmente matam aos outros com o intuito de afirmarem suas próprias identidades.

5 I CONCLUSÃO

Como pudemos ver, a vida torna-se impossível sem inteligibilidade social. O fato de algumas pessoas serem tratadas como menos humanas que as demais, faz com que sejam marginalizadas e excluídas para zonas inóspitas e inabitáveis da vida social, onde estão suscetíveis a violências e violações diversas.

Durante o desenvolvimento do artigo, abordamos o gênero como uma norma social produzida pelo poder/saber que fabrica sujeitos dóceis e úteis, sendo este poder exercido nos corpos e vivências dos prazeres dos indivíduos que nela se insere.

Examinamos, também, o conceito de travestilidade, reconhecendo a pluralidade de vivências que estão em conflito com as normas de gênero. Essas etapas foram fundamentais para o entendimento da terceira cessão, momento em que compartilhamos nossas experiências nos “pistões” de São Luís, onde tivemos acesso a diversos relatos de violência.

A partir desse estudo, pudemos concluir que, ao trabalhar nos “pistões”, as travestis profissionais do sexo estão sujeitas a violências diversas, estas, por vezes, físicas e letais. A vulnerabilidade pode ser apontada como uma característica marcante dos sujeitos que participam das dinâmicas noturnas desses espaços, marcados tanto pela visibilidade que a rua proporciona, quanto pela invisibilidade que demarca as experiências dos sujeitos marginais.

Apesar desses corpos serem *locus* de investimento normalizador impulsionado

pelas normas de gênero e pela divisão binária do mundo fundamentada na heterossexualidade compulsória, acreditamos ser também um lugar de subversão e de ressignificação discursiva.

RERERÊNCIAS

BARBOSA, Bruno Cesar. “Doidas e putas”: usos das categorias travesti e transexual. **Sex., Salud Soc. (Rio J.**), Rio de Janeiro, n. 14 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-64872013000200016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 Nov. 2014. http://dx.doi.org/10.1590/S1984-64872013000200016.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade liquida**. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

BENEDETTI, Marcos. **Toda feita.** O corpo e o gênero da travesti – Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

BENJAMIN, Harry. **The Transsexual Phenomenon**. – Dusseldorf: Symposium Publishing, 1999.

BENTO, Berenice. **A reinvenção do corpo. Sexualidade e gênero na experiência transexual**. – Rio de Janeiro: Gramond, 2006.

_____. **O que é transexualidade**. – São Paulo: Brasiliense, 2008.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Relatório Sobre Violência Homofóbica no Brasil:** ano de 2012. Brasília, DF, 2012.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero:** Feminismo e subversão de identidade**.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

_____.Corpos que pensam: sobre os limites discursivos do “sexo”. In: LOURO, Guacira (org). **O corpo educado:** pedagogias da sexualidade. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

_____**. Deshacer el** género. Barcelona: Routledge, 2012.

BORRILLO, Daniel. **Homofobia**. História e crítica de um preconceito. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

COELHO, Juliana Frota da Justa. **Ela é show**. Performances trans na capital cearence. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2012.

DUQUE, Tiago. **Montagem e desmontagem.** Desejo, estigma e vergonha entre travestis adolescentes. – São Paulo: Annablume, 2011.

FERNANDES, Cleudemar Alves. **Análise do discurso:** reflexões introdutórias. São Carlos (SP): Claraluz, 2006.

FOUCAULT, Michel**. História da sexualidade 1:** A vontade de saber. Rio de Janeiro: Edição Graal, 2009.

_____. **A Ordem do Discurso**. São Paulo: Edição Loyola, 2012.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada. 4ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. – Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

JESUS, Jaqueline Gomes. **Transfobia e crimes de ódio:** Assassinatos de pessoas transgênero como genocídio. Disponível em: <http://www.historiagora.com/dmdocuments/Artigos/Histria%20Agora%20-%20n.16/.7_artigo_6_it2transfobia_e_crimes_de_dio.pdf>. Acesso em: 05/02/2014.

KULICK, Don. **Travesti, prostituição, sexo, gênero e cultura no Brasil**. – Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

LEITE, Jorge Jr. **Nossos corpos também mudam.** A invenção das categorias "travesti" e "transexual" no discurso científico. – São Paulo, Annablume, 2011.

LOURO, Guacira Lopes. Pedagogias da sexualidade. In: LOURO, Guacira (org). **O corpo educado**: pedagogias da sexualidade. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

SALIH, Sara. **Judith Butler e a teoria queer** – Belo Horizonte: Autêntica, 2012.

SCIAMMA, Céline. **Tomboy**. França, 2012.

TEIXEIRA, Flávia. **Dispositivos de dor:** saberes – poderes que (con)formam a transexualidade. São Paulo: AnnaBlume, 2013.

CAPÍTULO 32

UM ESTADO SEMIDEMOCRÁTICO E SEUS CONSELHOS

Lúcia de Fátima Barbosa Magalhães Moraes
Analista do Poder Legislativo do Estado de Alagoas

RESUMO: Os atuais conselhos gestores, no Brasil, são mecanismos de colaboração ou de democratização das relações de poder? Partindo do pressuposto de que a qualidade da democracia determina a amplitude da resposta ao problema apresentado, e apoiado em parte da literatura disponível relativa ao tema, esse estudo se propôs a refletir sobre as implicações de um regime político desprovido de dimensão igualitária, de precário conteúdo social e de fraca representatividade nos conselhos de políticas em Alagoas, e julgou ser esse regime desfavorável à presença, nesses colegiados, de uma maioria independente e comprometida com a política sobre a qual deveria deliberar.
PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Conselhos. Políticas Públicas.

ABSTRACT: The current administrative councils, in Brazil, are mechanisms of collaboration or democratization of power relations? Assuming that the quality of democracy determines the amplitude of the response to the problem presented, and supported in part of the available literature on the subject, this study aimed to reflect on the implications of a political system wich has no egalitarian dimension, of precarious content social and weak representation in policy council in Alagoas, and concluded that this regime is unfavorable to the presence, in these collegiate, of a majority independent and committed most to the policy on which should act.
KEYWORDS: Democracy. Councils. Public Policy.

1 I INTRODUÇÃO

A distância entre as decisões políticas e os interesses das classes alheias ao poder é aspecto amplamente conhecido da vida nacional. Parte disso deve-se a opção ideológica da elite brasileira que definiu o regime político do país ao mesmo tempo que convencia toda a sociedade da inexistência de alternativas a ele.

A opção pela ideologia liberal, influenciada pelo federalismo norte americano, pela leitura de obras francesas e pelo pensamento de John Locke e Adam Smith, antecede ao nascimento da República brasileira, tendo se firmado, em definitivo, quando o seminário de Olinda adotou as diretrizes da reforma feita no ensino pelo Marquês de Pombal. Assim, a legislação do Império já foi considerada bastante liberal,

inclusive pelo direito de votar alcançar 13% da população total.

Quando a primeira constituição republicana brasileira foi promulgada, somou-se ao direito de representação política, a garantia das liberdades. Valores que se encontram também garantidos na atual carta constitucional. Mas o desenvolvimento do liberalismo brasileiro acumula contradições com o que expressa essa ideologia, visto que conviveu pacificamente com a escravidão; defendeu medidas autoritárias que dizimaram oposicionistas; apoiou governos não democráticos, aproximando-se perigosamente do fascismo; é indiferente a fragilidade do sistema representativo; e aceita a intervenção do Estado no mercado para garantia de interesses de grandes grupos privados. Com isso se põe a nu a defesa de que liberalismo e democracia estão obrigatoriamente implicados, e claro está que ela não se afirma.

Contradições surgem também quando se observa a trajetória das instituições representativas, parlamentos e partidos, no país. Durante o império e nos governos militares, ainda que guarde nuanças não encontradas hoje, e que não se encontre, lá, singularidades atuais, o Congresso Nacional funcionou regularmente. Portanto, a sua simples presença não qualifica o regime como democrático. De lá pra cá, diversas mudanças foram realizadas, sobretudo na sua composição que, por exemplo, não nega mais aos não católicos a possibilidades de se tornarem seus membros. Vedação que existia quando o Brasil tinha uma religião oficial. Também não temos que conviver com um bipartidarismo regulado pelos militares, como foi durante a ditadura iniciada pelo golpe de 1964. Entretanto, o grau de confiança dos brasileiros no Congresso Nacional e nos partidos, na República Nova, é muito baixo. Assim, ainda que os brasileiros apresentem preferência pela democracia política, como apontam as pesquisas, grande parte não tem estas instituições como indispensáveis ao regime, revelando a necessidade de existirem espaços favoráveis à institucionalização do poder instituinte. O que a sociedade tentou implantar quando lutou pela criação dos conselhos gestores de políticas públicas.

Pacífica é a convivência com o conservadorismo, e duradouro é o afeto que liga a sociedade brasileira a ele. Curioso, porque se há numerosos discursos em favor da democracia, de quem se qualifica como democrata; outros tantos existem defendendo valores do liberalismo, de quem se reivindica liberal; entretanto, quase não se via confessos representantes do pensamento conservador, o que mudou substancialmente com a eleição de novos membros para o Congresso Nacional em 2014, e a derrota de parlamentares progressistas. Contudo, clara já era a sua influência nas relações patrimonialistas estabelecidas pelo Estado com membros da sociedade e na construção de obstáculos à emancipação do sujeito.

Tem-se, portanto, uma sociedade liberal e conservadora. Nela, todas as ações e relações se submetem as ideologias pró mercado. Hegemônicas, delas derivam as regras, os conceitos, as explicações e as respostas aos problemas. Suas réguas medem e qualificam os fenômenos. Assim, a neutralidade com a qual pretende-se dotá-las é inexistente, e falsa é a atitude de negar-lhe sua importância. Levando tudo

isso em conta, esse estudo se desenvolveu sem a pretensão de entoar novos cantos, mesmo porque considera que não se escreve sobre o que ainda não se fez conhecer. Assim, apoiou-se em parte da literatura disponível relativa ao tema, com a proposta de refletir sobre as implicações de um regime político desprovido de dimensão igualitária, de precário conteúdo social e de fraca representatividade que define a democracia brasileira, nos conselhos de políticas em Alagoas, espaços deliberativos que se abre à participação da sociedade num contexto político caracterizado pelo coronelismo.

2 I OS CONSELHOS E AS IDEOLOGIAS

Os atuais conselhos gestores, no Brasil, são mecanismos de colaboração ou de democratização das relações de poder? Para dar solução a dilemas como este as teorias constroem suas respostas utilizando-se de conceitos e pressupostos próprios, além de resguardarem os valores com os quais delimitam as relações socioeconômicas e políticas que julgam ser as mais adequadas ao seu tempo. Havendo um campo favorável ao confronto teórico, os fenômenos são apreendidos sob diversas perspectivas. Ao mesmo tempo, limitações e contradições inerentes a cada uma delas são expostas. Em cenário oposto, ter-se-á soluções limitadas e determinadas pelos interesses prevalecentes. Em outras palavras, a qualidade da democracia determina a amplitude das respostas aos problemas apresentados.

Quando se trata de reemergência da sociedade civil surgem claramente, segundo Boaventura Santos, a concepção liberal clássica e seu discurso conservador que domina as sociedades capitalistas, a dos movimentos sociais e sua defesa por uma sociedade pós-burguesa e antimaterialista, e a socialista que dominou a reflexão que se opunha ao liberalismo no fim dos regimes socialistas do Leste Europeu (SANTOS, 2013). Desse modo, esses colegiados tanto podem ser considerados apenas instituições que colaboram na fiscalização do Poder Executivo, como podem ser entendidos como espaços para o exercício do poder instituinte.

A possibilidade do confronto teórico, todavia, não indica a presença de condições materiais nem institucionais para suportar as soluções que dele derivarem. Tem-se como certo que as teorias mais próximas aos interesses da classe dominante encontrará na estrutura social condições reais de aplicação das suas resoluções. O contrário também se dá. Numa sociedade liberal conservadora, ideais que pretendam mudanças radicais são considerados utópicos, irrealizáveis. Nesse contexto, só há lugar para a igualdade formal e se interdita qualquer iniciativa de luta contrária a ela. A institucionalização do poder instituinte é vista como ameaça à democracia representativa, confirmando a afirmação de Held de que o sujeito liberal é livre e igual, mas não é soberano (HELD, 2002).

A obstrução às mudanças não são feitas necessariamente com o uso da força, posto que a estrutura social está de tal maneira orientada pela ideologia dominante

que os valores desta se naturalizam, a ponto de ser quase heresia questioná-los. E ainda quando a mudança cultural ideológica é inadiável, se não for possível o uso dela na manutenção da ordem estabelecida, a estratégia é ditar o seu ritmo e rumo, que encontrarão devido à posição privilegiada que possui ampla aceitação. Isso porque "até as desigualdades mais patentes já estão *estruturalmente* entrincheiradas e garantidas. Em consequência pode se permitir proclamar as virtudes dos arranjos "consensuais", de "unidade orgânica" e "participação", reivindicando para si, desse modo, também a racionalidade evidente da "moderação"" (MÉSZÁROS, 2004, p 327). Nem mesmo a ausente eficácia de suas respostas em face das enormes contradições existentes na ordem social que defende faz a tentativa de superar suas limitações uma tarefa obrigatória, embora sinta-se a necessidade dela. Claro está, portanto, que domina a ideologia que defenda os interesses materiais e políticos prevalecentes. Destituídas da razão ficarão as "que questionam sua viabilidade em relação às exigências essenciais do metabolismo social total e tentem apresentar uma alternativa radical (MÉSZÁROS, 2004, p 232).

Para se entender a política contemporânea, Mascaro entende que seja necessário conhecer a razão pela qual, no capitalismo, houve a separação entre os que detêm o poder econômico e os que dominam politicamente, separação que não existia nas sociedades escravocrata e feudal, e aponta a troca de mercadoria como "a chave para desvendar essa especificidade" (MASCARO, 2013, p 18).

O autor defende que estando a sociedade estruturada sobre o parâmetro da troca, a existência de um aparato político que não é burguês nem tão pouco está ligado ao proletariado é imprescindível à reprodução do capital. Sem ele estaria comprometido a existência do sujeito de direitos e dos vínculos jurídicos que estabelecem a relação de exploração do capital sobre o trabalho. Contudo, afirma não existir um total acoplamento funcional entre a forma política e a forma valor e que, eventualmente, aquela pode ser disfuncional a esta quando o Estado está pressionado pelos conflitos sociais.

Assim, como o Estado se materializa através das instituições, e estas não estando isoladas do todo social são constituídas por relações sociais que se reconstituem a partir da ação de um corpo burocrático, numa relação complexa de interdependência, são as circunstâncias sociais que determinam o nível de influência de classes, grupos ou indivíduos. Entretanto, chama atenção para o fato de que as formas que compõem a dinâmica capitalista - valor, capital, mercadoria, poder político, subjetividade jurídica - não carecerem da vontade nem da total consciência dos indivíduos, já as práticas materiais operarem "a partir delas por meio da inconsciência de seus agentes. É justamente por isso que as formas jungem uma coerção para além dos interesses imediatos e individuais. Elas corroboram diretamente para talhar as possibilidades de interação" (MASCARO, 2013, p 24).

Desse modo, ainda que a classe trabalhadora se fortaleça a ponto de impor mudanças nas funções burocráticas, as demandas sociais serão parcialmente atendidas, porque a burocracia agirá sempre em favor da reprodução capitalista para

manter a relação social que sustenta o Estado. E a ação política livre se dará sempre em espaços delimitados pelo Direito e construídos pelo Estado. Mascaro defende que são os limites impostos pelo capitalismo que restringem os espaços deliberativos. Embora reconheça que não estando o poder político nas mesmas mãos que o poder econômico, como ocorria nos modos de produção pré-capitalistas, estes espaços tenham sido ampliados, denuncia que em tempos de crise do capitalismo, como a atual, os interesses dos grandes especuladores se sobrepõem à vontade popular e qualquer deliberação contrária será, democraticamente, bloqueada. Assim "a forma política do capitalismo dá o limite da própria liberdade da vontade democrática" (MASCARO, 2013, p. 87).

Boaventura Santos já falara sobre os efeitos dessa separação que levou a naturalização da exploração do capital sobre o trabalho e promoveu o esvaziamento do potencial revolucionário da política liberal. Para ele, enquanto as relações sociais na esfera pública apresentaram progresso civilizacional, ampliando a participação igualitária; nas relações de produção os controles cresceram intensificando a degradação do processo de trabalho, naquilo que Marx chamara de despotismo da fábrica. Desse modo, a forma política das relações sociais não encontrou no âmbito da economia condições para se estabelecer. "Confinado à esfera política, o ideal democrático ficou neutralizado ou profundamente limitado no seu potencial emancipador" (SANTOS, 2013, p 155).

Desse modo a democracia se afirma sem que se questione a reprodução social. Talvez deva-se a isso o insucesso de Habermas ao tentar superar a concepção de Estado protetor da economia, do liberalismo, com a democracia deliberativa. O autor propôs substituir a razão prática que na doutrina liberal são os direitos subjetivos pelas formas de argumentação. No modelo habermasiano a política passa a depender da institucionalização de procedimentos ideais para a formação da vontade, que deve levar à transformação o poder comunicativo gerado através de um fluxo de comunicações orientado ao entendimento, em poder político. O centro do processo democrático passa a ser ocupado pela formação deste entendimento que ocorre sob a proteção do Estado de direito, como ocorre nos conselhos gestores de política públicas. Mas, na democracia deliberativa de Habermas, para a sociedade influir nas decisões "estatais", necessita transformar as que foram produzidas discursivamente por indivíduos livre e iguais em deliberações legislativas (HABERMAS, 1997), ficando aquém das possibilidades desses colegiados que emitem suas resoluções, sem a necessidade de serem validadas por outras instâncias.

Os conselhos, no entanto, como a democracia habermasiana, ficam na dependência da condição de liberdade e igualdade dos sujeitos do processo democrático da formação da vontade pública. Visto que são direitos que não se realizam em contextos de sérias desigualdades, existe a possibilidade de apenas os representantes do Estado influírem nas políticas públicas e não escapa também do risco da sociedade ser mal representada.

Falta criatividade, e as aspirações de mudança estão limitadas, defende Safatle. Assim, estão ausentes da pauta das discussões políticas dos governos "modificações dos padrões de partilha de poder, de distribuição de riquezas e de reconhecimentos social. Trata-se de uma questão de gestão de modelos que se reconhecem como defeituosos, mas que ao mesmo tempo se afirmam como os únicos possíveis" (SAFATLE, 2013, p. 14,15).

3 I O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO EM ALAGOAS

Da estratégia da Coroa para enfraquecer o movimento revolucionário pernambucano (1817), nasceu a emancipada Comarca de Alagoas. Da ação militar que contou com a participação de dois marechais alagoanos, Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, resultou a proclamação da República do Brasil (1889). Alagoas livre é, portanto, fruto do desejo de manutenção do poder do imperador. E a república brasileira militarizada, da fragilidade da sociedade civil. O sentimento de eternização do poder resiste em solo alagoano e, no país, se perpetua a incapacidade da política de promover mudanças sem concessões aos poderosos. Assim, misturam-se aos ideais liberais traços do período colonial e de governos autoritários, numa relação estável e atual.

No início da colonização do país, a divisão das terras teve como beneficiários um reduzido grupo de senhores, levando a maioria da população para uma relação de emprego ou de dependência. Mesmo quando o sistema de meação foi introduzido não houve mudanças nesse quadro, uma especificidade nacional, segundo Furtado, já que em diferentes nações ele foi a fonte de onde se viu nascer uma classe de agricultores independentes. No Brasil, no entanto, estabeleceu-se uma estrutura agrária composta de latifúndios que, do ponto de vista social, desperdiçavam terra e capital (FURTADO, 2003), estrutura que permanece em Alagoas. Com as terras concentradas e destinadas a plantação da cana-de-açúcar, as consequência foram uma agricultura não diversificada, pobreza e degradação ambiental (CARVALHO, 2012).

Assim também foi o sistema industrial que se instalou no Brasil, de caráter oligopolista, não permitiu que os ganhos de produtividade do setor fossem repassados para os trabalhadores, e a intervenção do Estado através de subsídios, da política de câmbio, fiscal e monetária atuou no sentido de transferir vultosas quantias de recursos públicos para a propriedade de um grupo reduzido, concorrendo ainda mais para a concentração de renda (FURTADO, 2003). Em Alagoas, apenas o governo Muniz Falcão, único governante que não representou as oligarquias, apresentou uma "simbólica proposta de criar uma taxa sobre os principais produtos da economia alagoana para utilizar os recursos arrecadados em educação popular" (CARVALHO, 2012, p 60), contudo, não obteve êxito e governou num clima de grande instabilidade

política.

Tem-se, então que a maioria absoluta dos governantes alagoanos, embora se reconheça os limites para realizarem investimentos necessários à modernização da economia, nunca se empenharam para melhorar os índices socioeconômicos, posto que o poder público "sempre foi exercido por setores conservadores que nunca tiveram compromisso com as questões sociais (...) geração de emprego e erradicação do analfabetismo - raízes do nosso subdesenvolvimento" (CABRAL, 2005, p 24). Atualmente, 24,3% das pessoas com 15 anos ou mais não sabem ler nem escrever; somente 26,2% dos domicílios possuem saneamento adequado; na zona rural, o índice é de apenas 3%. O trabalho infantil está presente em todos os municípios. Em Senador Rui Palmeira, a 241km da capital, Maceió, encontrou-se, na semana referenciada, 44% dos adolescentes de 10 a 17 anos em atividade laboral, segundo o Censo 2010. O Estado tem a capital mais violenta do país. É campeão em crimes contra homossexuais e supera em muito a média regional e nacional de morte de mulheres por causas violentas, são 8,84/100mil contra 6,90/100mil na Região Nordeste e 5,82/100mil no Brasil (GARCIA *et alli,* 2013).

Ou seja, a taxa alarmante de um feminicídio a cada hora e meia do país é menor do que o índice de violência contra a mulher com o qual a sociedade alagoana é obrigada a conviver.

As consequências na economia do Estado, apesar de nos últimos anos ter apresentado crescimento, são notórias: 232 mil pessoas, em idade economicamente ativa, não possuem renda e 574 mil ganham até um salário mínimo, para uma população total de 3.207.484 habitantes (CARVALHO, 2012). Portanto, se em algumas partes do Brasil as mudanças ocorridas conseguiram responder, com algum nível de adequação, aos problemas socioeconômicos, em outras elas não foram fortes o suficiente para remover antigas estruturas.

A solidez dessas estruturas favorece a concentração do poder político e do poder econômico nas mesmas mãos, outro aspecto do período colonial que permaneceu inalterado, e na manutenção do *status quo* encontra sua força. O Estado é governado por Renan Filho, herdeiro político do Senador Renan Calheiros, presidente do Congresso Nacional. E a capital pelo prefeito Rui Palmeira Neto, filho e neto de ex-senadores. A ascensão de um não membro das oligarquias a um cargo no poder executivo somente se dá quando a elite local percebe não ter um candidato, entre os seus, capaz de ganhar as eleições. As exceções, portanto, apenas confirmam a regra. Com isso, as gestões "populares" que raramente acontecem, permanecem gerenciadas pelos financiadores e mais ilustres apoiadores das campanhas eleitorais. E numa delas a capital de Alagoas foi desabilitada do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

No parlamento estadual, na legislatura que se inicia, o índice de renovação pode ser considerado bom quando não se atenta a origem dos parlamentares. Dos vinte e sete eleitos, nove são novos e um retorna a casa, após cumprir o mandato de deputado federal. O mesmo acontece com a representação na Câmara Federal. Das nove vagas

destinadas ao Estado, cinco receberam novos titulares. Todavia, com exceção do ex-prefeito de Maceió, José Cícero de Almeida, que governou Maceió no período no qual ocorreu a desabilitação do SUAS, hoje membro do Congresso Nacional, os demais chegam às casas carregando um nome de família já conhecido entre os eleitores. No Senado, somente de 1999 a 2006 a representação das oligarquias alagoanas esteve desfalcada, período em que a ex-senadora Heloísa Helena ocupou uma das cadeiras. Assim, firma-se o ciclo vicioso - a débil representação eterniza o subdesenvolvimento e prorroga por tempo ilimitado as diferenças sociais; presa à pobreza, a maior parte do corpo social permanece incapaz de movimentos libertadores e perpetuam os poderosos; que conservam *ad infinitum* as condições que garantam para sempre o poder, sem valor nem eficácia política - *virtù*, somente pelas forças das circunstâncias - *fortuna*. Nesse contexto, foram instalados e atuam os conselhos.

4 I A HIBRIDEZ DO PENSAMENTO POLÍTICO CONTEMPORÂNEO

O pensamento político, nesse estudo, não se confunde nem com as ideologias nem com a filosofia, embora se reconheça nele suas influências. Dependente de uma cultura autônoma, afirma-se na prática política e dela é contemporâneo. Traduz, mesmo não sendo um conhecimento formulado, a realidade do seu tempo, já que é determinado pela ação no campo político. Desvendá-lo é imperioso para se conhecer as implicações do regime político sobre os conselhos, e isso se faz revelando a relação entre o Estado e os colegiados.

Estudando o Conselho de Saúde do Estado de Alagoas, de 1999 a 2006, na busca de entender as determinações que interferem na construção de uma nova hegemonia na saúde local, Cavalcante concluiu que o conservadorismo presente na relação Estado e sociedade, a fragilidade da sociedade civil e a desmobilização que conta com o suporte do Estado e das elites econômicas, além da falta de um influente projeto de saúde com potencial mobilizador construíram entraves para que esse Conselho viesse a ser uma instância diretiva dessa política.

Entendendo as políticas públicas como dotadas de atributos que dificultam práticas políticas pré-capitalistas, a autora denuncia que a ineficiência com que elas se apresentam, na Terra dos Marechais, tem perpetuado o poder nas mãos das oligarquias rurais e dos setores mais conservadores que capturaram o Estado no seu nascedouro e nele permanecem escorados. Concentrado o poder político e econômico, o fortalecimento de grupos sociais organizados é limitado com o uso de mecanismos de cooptação e de violência, e a participação social excluída.

Sem negar os avanços ocorridos no período pesquisado, a autora afirma que algumas discussões importantes sequer passaram pelo Conselho, sendo decididas em outra instância. Já em outras ocasiões o papel do colegiado foi somente de legitimador das decisões do gestor estatal. Além disso, suas deliberações para serem consideradas

era necessário ameaçar levar a questão ao Ministério Público e o acompanhamento da efetivação dessas resoluções era frágil, ainda assim considerou-o uma arena importante em defesa da saúde pública.

Na mesma linha foi a conclusão de Monteiro *et all* na investigação do Conselho Estadual de Proteção Ambiental de Alagoas com o fim de verificar se ali se encontrava um espaço democrático ou apenas uma instância legitimadora dos interesses dos governos. Os autores encontraram evidências da supremacia do poder público na aprovação dos licenciamentos ambientais expedidos, e a necessidade das entidades ambientais de recorrerem ao Ministério Público para terem voz em alguns destes processos.

Resultado semelhante foi encontrado por Menezes na análise feita sobre a participação popular no processo de planejamento e gestão urbanos de Maceió, capital de Alagoas, que tornou-se obrigatória para os municípios após a aprovação do Estatuto da Cidade. Embora tenha-se constituído o Conselho de Plano Diretor com representantes da sociedade, a autora verificou na elaboração do Documento de Informações Básicas, relatório que contém as informações necessárias para o Plano Diretor, a cooptação destes representantes. Convidados para integrarem às instâncias participativas permanentes, vinculadas ao município, tornaram-se dóceis aos desejos das autoridades. Nas audiências, identificou a falsa participação da sociedade, já que a população foi apenas consultada sobre as propostas já formuladas pelo setor público. Concluiu então que ali apresentou-se uma forma de participação consentida e subordinada ao aparelho estatal.

A subordinação desejada nem sempre é posta de forma sutil. Em novembro de 2012, o governo do Estado através do Decreto nº 23.431 pretendeu findar a gestão democrática do Conselho Estadual de Educação e para isso modificou os artigos 4º, 6º e 11 do Decreto Estadual Nº 1.820, de 7 abril de 2004. A proibição da existência de membros natos presente neste foi substituída pela criação de um membro permanente na presidência do colegiado: o titular da Secretaria da Educação e do Esporte. Os presidentes e vices das câmaras que antes eram eleitos passariam a ser nomeados pelo presidente do Conselho. O novo decreto também aumentou a participação das instituições públicas e determinou que na ausência de representantes de qualquer segmento o presidente estaria autorizado a nomear titulares e suplentes, escolhendo-os entre os servidores da secretaria. A consequência imediata do dispositivo "legal" foi a destituição da presidente em exercício e a indignação da sociedade que solicitou sua revogação. O presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, seccional de Alagoas, lembrou ao chefe do Executivo que o órgão não é para funcionar subjugado ao controle do príncipe. O forte conflito gerado pela tentativa de controlar o controle social levou o governo a rever sua decisão e salvou o Conselho Estadual de Educação da submissão explícita.

Nessa ambiência, o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS se apresentou como um ponto fora da reta quando, em parceria com outros órgãos,

protagonizou a desabilitação de Maceió do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. No ofício, CGRGI/DGSUAS/SNAS/MDS Nº 1763, de 22 de agosto de 2007, enviado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS à Comissão Intergestores Bipartite do Estado de Alagoas - CIB expondo as razões pelas quais solicita a desabilitação da Capital de Alagoas, o órgão federal diz que havia suspendido, a partir de dezembro de 2006, de forma temporária, o repasse dos recursos da proteção social básica em virtude da não apresentação de esclarecimentos, por parte do município, das irregularidades apontadas nas fiscalizações realizadas pelo próprio ministério e pelo documento do CMAS. Assim, "após análise dos fatos, do Plano de Providências apresentado, do posicionamento do Conselho Municipal e dos departamentos da Secretaria Nacional de Assistência Social, conclui-se pela desabilitação do município de Maceió" (BRASIL, 2007).

Se este colegiado se diferencia dos outros é cedo para afirmar, já que essa comunicação é parte de um estudo maior que pretende analisar Atas e Resoluções do CMAS, após a reabilitação decidida pela CIB, em 19 de dezembro de 2008, com o objetivo de verificar se ali se firmou um espaço de independência em relação ao governo municipal. Pode-se afirmar, no entanto, que naquele período os membros do CMAS apresentaram um compromisso maior com a política da assistência social do que com a frágil gestão do prefeito Cícero Almeida na área. Todavia, a exceção embora indique possibilidades reais da sociedade intervir nas políticas públicas, restringe-se aos arranjos consensuais apontados por Mészáros; reproduz as práticas materiais, não ultrapassando os limites impostos pelo capitalismo, como afirmou Mascaro; apresenta aspirações de mudanças limitadas, como falou Safatle; e permanece com o seu potencial emancipador neutralizado, como disse Boaventura Santos.

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo se desenvolveu com a proposta de refletir sobre a interferência do regime democrático brasileiro nos conselhos gestores de políticas públicas em Alagoas. Porquanto procurou conhecer as ideologias que influenciam a política, nacional e local, e que concorrem para a formação do pensamento político alagoano, tradutor da relação entre o Estado e a sociedade.

Julgou, então, que a escolha da elite nacional pelo liberalismo resignado com ausências de liberdades e com a intervenção do Estado na economia, e o convencimento da sociedade brasileira de que não há alternativas a ele, gerou um regime político onde a relação entre regulação estatal e a emancipação dos sujeitos está em desequilíbrio amplamente favorável ao Estado. Isso porque, embora a doutrina liberal proponha a distribuição do poder político com o objetivo de levar a igualdade de condições aos indivíduos na defesa de seus direitos, no Brasil, onde as desigualdades entre as classes estão incrustadas, isso somente se daria se esta repartição de influência

política fosse equitativa, e apenas se efetivaria se não houvesse conflitos de interesses irreconciliáveis.

Em Alagoas, estas desigualdades são mais profundas e as consequências ficam mais visíveis. Conservadora, a elite alagoana se apropriou do Estado e torna o regime político ainda menos representativo. Concentrado poder e riqueza, nos moldes do período colonial, as práticas autoritárias são recorrentes, naturalizam-se e atingem, sem pudor, os espaços deliberativos da sociedade.

Descrentes de seu poder, os colegiados recorrem a outras instâncias para fazerem valer suas decisões. Em outras ocasiões, certos da impossibilidade de mudanças, conciliam-se com o autoritarismo. Como sentenciou Mascaro ao falar dos limites impostos pelo capitalismo à vontade democrática, a coerção talha as possibilidades de interação. Assim, para além da discussão a respeito das competências e possibilidades dos conselhos - se são mecanismos de colaboração ou instrumentos de mudanças sociais, se são consultivos ou deliberativos - é forçoso reconhecer que o seu funcionamento num regime político com viés autoritário, faz-se reproduzindo as práticas políticas arraigadas na sociedade local. E que sem mudanças nos padrões de partilha de poder, de distribuição de renda e de reconhecimento social, consolida-se um regime político semidemocrático que é desfavorável à presença, nesses colegiados, de uma maioria independente e comprometida com a política sobre a qual deveria deliberar.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Decreto Nº 23.431, de 20 de novembro de 2012. ALTERA DISPOSITIVOS DO DECRETO Nº 1.820, DE 7 DE ABRIL DE 2004, QUE ESTRUTURA E REGULAMENTA O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO - CEE. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**. Maceió, AL, 21 nov 2012. Disponível em: http://www.doeal.com.br/portal/visualizacoes/pdf/#/p:4/e:10864 Acesso: 02/02/2015

BOBBIO, Noberto. **A Teoria das Formas de Governo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

CABRAL, Luiz Antonio Palmeira. **Planos de desenvolvimento de Alagoas 1960-2000**. Maceió: Edufal : Seplan/Al: Fundação Manoel Lisboa, 2005

CARVALHO, Cícero Péricles de. **Economia popular:** uma via de modernização para Alagoas. 5ª edição. Maceió: Edufal, 2012.

CAVALCANTE, Margarete Pereira. **O Conselho Estadual de Saúde e a Socialização da Política de Saúde de Alagoas**. Disponível em: http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/9406. Acesso: 15/01/2015

FURTADO, Celso. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

GARCIA, Leila Posenato, FREITAS, Lúcia Rolim Santana de, SILVA, Gabriela Drummond Marques da, HÖFELMANN, Doroteia Aparecida. **Violência contra a mulher: feminicídio no Brasil**. IPEA, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Volume II. Tradução

Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Trad. Teresa Albero. Madrid: Alianza, 2002

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. Trad. Paulo Cezar Castanheira, São Paulo: Boitempo Editorial, 2004

MENEZES, Karina Rossana de Oliviera. **A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES E OS ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES: A EXPERIÊNCIA DE MACEIÓ**. Disponível em: http://www.fau.usp.br/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03_maceio.pdf. Acesso:02/02/2015

MONTEIRO, Lorena; CAVALCANTE, Cássia; JÚNIOR, José Hélio. **OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTITUIÇÕES DE AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA OU COMO INSTÂNCIAS DE RETIFICAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EXTERNOS? O CASO DO CONSELHO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE ALAGOAS (CEPRAM).** Disponível em: http://www.aps.pt/viii_congresso/VIII_ACTAS/VIII_COM0923.pdf. Acesso: 01/02/2015

OAB/AL. **OAB/AL pede ao governador revogação de decreto que altera Conselho Estadual de Educação**. Disponível em: http://www.oab-al.org.br/noticia/950/oabal-pede-ao-governador-revogacao-de-decreto-que-altera-conselho-estadual-de-educacao. Acesso: 02/02/2015

SAFATLE, Vladimir. **A esquerda que não teme em dizer seu nome**. São Paulo: Três Estrelas, 2013

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. 14ª ed. São Paulo: Cortez, 2013

CAPÍTULO 33

UMA REFLEXÃO SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR, POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E A DESNUTRIÇÃO INFANTIL

Janine Pereira da Silva
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (EMESCAM). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. Vitória, ES, Brasil.

Rosimeri Salotto Rocha
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (EMESCAM). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. Vitória, ES, Brasil.
Hospital Infantil Francisco de Assis (HIFA). Cachoeiro de Itapemirim, ES, Brasil.

Valmin Ramos-Silva
Hospital Infantil Francisco de Assis (HIFA). Cachoeiro de Itapemirim, ES, Brasil.

RESUMO: Os processos sociais de cuidados à criança doente resultaram na organização de hospitais para atendimento pediátrico, em especial, no tratamento da desnutrição. Nesse contexto, objetiva-se relatar uma série histórica de crianças hospitalizadas por desnutrição, com reflexão focada na segurança alimentar e nas políticas públicas. Esses dados serão úteis para compreensão da forma como estas crianças eram percebidas pelo poder público, sociedade e família; e como as melhorias das condições socioeconômicas e os programas associados com as políticas de acolhimento da criança, como a promoção do aleitamento materno e a vacinação, podem ter contribuído para redução da desnutrição infantil na atualidade.
PALAVRAS-CHAVE: Criança Hospitalizada. Desnutrição. Política de Saúde. Pobreza.

ABSTRACT: The social processes of caring for the sick child resulted in the organization of hospitals for pediatric care, especially in the treatment of malnutrition. In this context, the objective is to report a historical series of children hospitalized for malnutrition, with a focused on food security and public policies. These data will be useful for understanding how these children were perceived by the public power, society and family; and how improvements in socioeconomic conditions and programs associated with childcare policies, such as the promotion of breastfeeding and vaccination, may have contributed to reducing child malnutrition today.
KEYWORDS: Child, Hospitalized. Malnutrition. Health Policy. Poverty.

1 | INTRODUÇÃO

Historicamente, os processos sociais de cuidados à criança doente resultaram na organização de hospitais para atendimento pediátrico, em especial, no tratamento da desnutrição. Na década de 1980 a desnutrição estava fortemente ligada à condição

socioeconômica e cultural vivenciada com muita frequência no cotidiano da população, em muitas regiões do país, representando importante causa de mortalidade infantil.

A associação da fome prolongada com o retardo do crescimento em crianças foi percebida nos anos 1800, mas a descrição da desnutrição, enquanto doença associada à deficiência de vitaminas, minerais e proteínas, ocorreu somente nos anos 30 e os primeiros registros, no Brasil, a partir da década de 1950. A pobreza e os determinantes sociais foram vinculados como causas principais de desnutrição, tornando-a problema de ordem social de grande impacto, uma vez que contribui para impedir que a criança atinja seu potencial genético, tendo impacto na morbimortalidade e refletindo, finalmente, na redução da produtividade econômica do país (GOLAPAN, 2000; de ONIS et al., 2000).

A desnutrição energético-proteica (DEP) pode ser definida como doença multifatorial de alta letalidade, capaz de promover diversas alterações fisiológicas na tentativa de adaptar o organismo à escassez de nutrientes (SARNI; MUNEKATA, 2002). O estudo desse tema é relevante, tendo em vista que o baixo ganho de peso pode revelar o estado geral de saúde e até mesmo o ambiente biopsicossocial habitado pela criança e que, se não valorizado e corrigido, pode acarretar importantes danos à saúde e manutenção de problemas sociais prévios (MARTINS et al. 2013). A questão nutricional, apesar de ambiguidades e contradições, consta da agenda política desde a década de 1930 (VASCONCELOS, 2001), e conta com importantes avanços na atualidade.

O *kwashiorkor*, uma forma grave da desnutrição, embora muito comum antes dos anos 80, ainda permanece de forma isolada em algumas regiões do Brasil. A doença se caracteriza por alterações de pele, alopecia e alterações na textura e coloração do cabelo, hepatomegalia, face de lua (edema), dermatite perianal e escoriações, devido a diarreia, anasarca, hipoalbuminemia e baixas concentrações de outras proteínas séricas. O aspecto físico da criança é de muita miséria e extrema penúria, apatia exagerada e com baixa resposta a estímulos, mesmo aos dolorosos, e ausência de apetite (CARRAZZA, 2003).

Outra forma de desnutrição é o marasmo, resultado da oferta de uma dieta inadequada e globalmente deficiente em calorias e proteínas. A internação geralmente ocorre não pela desnutrição, mas por complicações de uma doença infecciosa aguda como desidratação, insuficiência respiratória ou distúrbio metabólico grave. Essas duas formas representam os polos extremos da desnutrição e a origem pode ser tanto de um marasmo que descompensou por uma deficiência proteica decorrente de aumento da demanda metabólica ou de um *kwashiorkor* que passou a sofrer de deficiência energética importante. Esses extremos da doença estão marcadamente associados a alterações nas funções imunes e em todos os órgãos, além de interferir negativamente nos processos de crescimento e de desenvolvimento da criança (CARRAZZA, 2003).

No Estado do Espírito Santo merece destaque, no atendimento à criança hospitalizada, o Hospital Infantil Nossa Senhora da Glória (HINSG), Vitória, ES,

fundado em 1933, e vinculado à Secretaria de Estado da Saúde (SESA). A opção em relatar a série histórica de crianças desnutridas nesse nível de organização micro, se deu em função do Hospital ser referência Estadual em Pediatria, podendo auxiliar no entendimento do macrocosmo da sociedade e, por sua vez, auxiliar na compreensão da forma como as crianças eram percebidas pelo poder público, sociedade e família, no início do século XX.

2 I DESENVOLVIMENTO

2.1 Método

Estudo descritivo, retrospectivo, com coleta de dados nos prontuários dos pacientes internados na Enfermaria de Metabolismo e Gastroenterologia do Hospital Infantil Nossa Senhora da Glória (HINSG), Vitória, ES, Brasil. Foram incluídas crianças hospitalizadas entre os anos de 1983 e 2000. Este período foi escolhido em função da redução das internações por desnutrição primária a partir do ano 2000. Os pacientes foram avaliados e acompanhados por médicos residentes em pediatria durante a internação e supervisionados pelo mesmo preceptor da residência médica. O registro do exame clínico, laboratorial e da evolução clínica diária, foi feito em uma sequência padronizada, no prontuário da criança.

Foram coletadas informações referentes à idade, sexo, peso à internação e na alta, diagnóstico clínico e evolução final para alta, óbito, transferência para outro hospital ou por retirada do paciente sem alta médica, mediante assinatura de termo de responsabilidade. Não foi possível obter a estatura dos pacientes, em função de não ser uma prática corrente nos protocolos de atendimento à época do estudo. Por essa razão, a avaliação do estado nutricional foi realizada a partir do índice peso para idade (P/I), em z-escore, com base no referencial da Organização Mundial de Saúde (WHO, 2006; de ONIS et al., 2007).

As variáveis do estudo foram organizadas no *software* Excel e analisados no *software* SPSS 21.0. Para a estatística descritiva os dados foram apresentados em média, mediana e desvio padrão da média e, quando indicado, foi utilizado estatística inferencial (qui-quadro de *Pearson* e o teste t de *Student*), considerando-se como significativo os valores de $p<0,05$. O estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Instituição.

3 I RESULTADOS

Entre os anos de 1983 e 2000 foram colhidos os dados de 1249 crianças internadas, 721 (57,7%) do sexo masculino. A média de idade da amostra foi de 11,4

meses, mediana de 4 meses, variando de 1 a 160 meses. Do total, 870 (70,2%) eram procedentes da Região Metropolitana da Grande Vitória – ES, 304 (24,4%) de outros municípios do Espírito Santo e 67 (5,4%) dos estados da Bahia e de Minas Gerais.

O peso médio no momento da internação foi de 5,8±4,8kg e na alta hospitalar foi de 6,3±4,8kg, com diferença significante (p<0,001). A mediana de escore Z do peso para a idade (Z-P/I), calculada à internação entre os 1249 pacientes avaliados, foi de -3,00±2,27 (mínimo de -2,42 e máximo de 4,78). A mediana de escore Z-P/I, calculada na alta para 1175 pacientes, foi de -2,33 ±2,06, variando de -2,32 a 5,07 (p<0,001).

A média anual de internação de desnutridos no período de 1983 a 2000 foi de 69,4 crianças, caindo para 56,8 internações a partir do ano de 1990, quando se observou redução gradativa das internações por desnutrição até o ano 2005, quando ocorreu o fechamento da Enfermaria de Metabolismo e Gastroenterologia do referido Hospital, por não justificar a sua manutenção pela falta de pacientes.

No momento da internação, 820 (65,6%) crianças foram diagnosticadas como desnutridas e na alta hospitalar este número reduziu para 624 (50%), com diferença significante (p<0,001), conforme demonstrado na Tabela 1.

Estado nutricional	**Internação**	**Alta**
(OMS, 2006/2007)	**Frequência (%)**	**Frequência (%)**
Eutrófico	422 (33,8%)	548 (43,9%)
Peso baixo para a idade	820 (65,6%)	624 (50,0%)
Peso elevado para a idade	02 (0,2%)	03 (0,2%)
Desconhecido	05 (0,4%)	74 5,9%)
TOTAL	**1249**	**1249**

Tabela 1 – Avaliação nutricional dos pacientes internados na enfermaria de Metabolismo e Gastroenterologia do Hospital Infantil N. S. da Glória entre os anos de 1983 e 2000 (n=1249)

OMS: Organização Mundial de Saúde. p<0,001 - *Eutrofia e peso elevado para idade à internação corresponde a desnutrição com edema.

Na maioria dos pacientes foi identificado dois ou mais diagnósticos, sendo a gastroenterite e a sepse os mais prevalentes (Tabela 2), e como consequência ou complicação da desnutrição foi diagnosticada desidratação em 182 (14,6%) e distúrbios no equilíbrio acidobásico em 99 (7,9%).

Diagnóstico	**Frequência (n)**	**Percentual (%)**
Gastroenterite	702	56,2
Sepse	260	20,8
Pneumonia	202	16,2
Doença do Refluxo Gastroesofágico	190	15,2
Doenças infecto-parasitárias	178	14,3
Doenças hepato-biliares	152	12,2
Infecção do trato urinário	113	9,0
Distúrbios hematológicos diversos	109	8,7

Doenças gastrintestinais	87	7,0
Alergia alimentar	79	6,3
Distúrbios neurológicos	67	5,4
Outros diagnósticos	331	26,5

Tabela 2 – Diagnóstico clínico dos pacientes internados na enfermaria de Metabolismo e Gastroenterologia do Hospital Infantil N. S. da Glória entre os anos de 1983 e 2000 (n=1249)

Quanto à evolução final, 1003 (80,3%) receberam alta hospitalar, 119 (9,5%) evoluíram para o óbito, 28 (2,2%) foram retirados do hospital sem alta médica, mediante assinatura de termo de responsabilidade, 12 (1,0%) foram transferidos e 87 (7,0%) tiveram evolução desconhecida. A mediana do tempo de internação (n=1193) foi de 16,0 dias, variando de 1 a 748 dias.

4 I DISCUSSÃO

O estudo foi realizado em hospital público de referência estadual em pediatria onde existe um Programa de Residência Médica em Pediatria desde o ano de 1978. Apresenta como fragilidade a elaboração do diagnóstico nutricional com a utilização somente da variável peso. No entanto, apesar da existência de protocolo clínico para o tratamento do desnutrido grave, não havia na época a prática da aferição da estatura dos pacientes, sendo o diagnóstico de desnutrição feito somente com a utilização do peso, seguindo os critérios de Gomez et al. (1955).

A enfermaria de Metabolismo e Gastroenterologia do Hospital Infantil Nossa Senhora da Glória (HINSG), até o ano de 2005, foi campo de estágio para Médicos Residentes em Pediatria, com a finalidade de conduzir exclusivamente os casos de desnutrição grave, significando que todas as crianças internadas na Enfermaria tinham diagnóstico de desnutrição primária. A partir do ano de 1990, iniciou a redução das internações por desnutrição primária e aumento dos casos de desnutrição secundária a doenças crônicas.

Ao longo das últimas décadas, houve redução da prevalência da desnutrição grave, porém as taxas de letalidade permanecem ainda altas (BEJON et al., 2008; MONTE, 2000; WAITZBERG et al., 2001). A partir dos anos 80 foram articuladas estratégias, pelo setor de saúde, na prevenção da desnutrição, em função da proposta da atenção primária à saúde para todos até o ano 2000, da Conferência Internacional de Alma-Ata (WHO, 1998). Segundo a WHO, são responsabilidades do setor de saúde, na alimentação e nutrição em nível nacional: a) definição e análise do problema nutricional; b) promoção e participação em estratégias e programas multissetoriais de alimentação e nutrição; e c) implantação de um sistema de vigilância alimentar e nutricional (MONTE et al., 1997).

Uma das ações para melhorar a nutrição é o seu potencial enquanto instrumento

para prevenção e manejo das doenças infecciosas (PELLETIER, 1994). Sendo decisiva a adesão das famílias às campanhas de vacinação, em especial contra o sarampo. Durante o processo de infecção, o manejo dietético visa modificar o curso e o desfecho da doença, através da ingestão adequada de alimentos durante a infecção e a convalescença, particularmente nas crianças pequenas (MONTEIRO et al., 1993).

A desnutrição infantil de origem primária vem apresentando importante redução em sua prevalência no Brasil (MONTEIRO et al., 1993; IBGE, 2010). Atualmente, a maioria das internações no hospital por desnutrição é atribuída à desnutrição secundária a doenças agudas ou crônicas, observando-se também internações por excesso de peso e obesidade grave. Mas, independentemente da origem, a desnutrição apresenta efeitos deletérios agudos e crônicos à criança, dificultando o seu crescimento físico e desenvolvimento psíquico e intelectual, com impacto negativo no aprendizado escolar em curto prazo, podendo resultar em adultos com limitações biológicas e intelectuais, com reduzida capacidade de trabalho (de ONIS et al., 1993). Adicionalmente, crianças desnutridas apresentam mecanismos biológicos de defesa prejudicados, o que facilita o processo de adoecimento, com maior risco de morbidade e de mortalidade (de ONIS et al., 2000), explicando, desta forma, as complicações infecciosas observadas no grupo avaliado nesta pesquisa.

Neste contexto, a redução da desnutrição grave não justificou mais a manutenção da Enfermaria de Metabolismo e Gastroenterologia do HINSG para cuidar de pacientes desnutridos. No entanto, a partir do ano de 2003, para melhorar a atenção aos cuidados nutricionais às crianças internadas e em conformidade com a Portaria MS-272/98 (BRASIL, 1998) e a RDC-63/00 (BRASIL, 2000) foi instituída no Hospital a Equipe Multidisciplinar de Terapia Nutricional (EMTN) que ao longo do tempo instituiu protocolos de triagem, avaliação e seguimento nutricional de pacientes hospitalizados, com o acompanhamento nutricional de todos os pacientes internados, identificados durante a triagem nutricional, realizada de rotina.

Quase 70,0% das crianças internadas no hospital, durante o período do estudo, eram provenientes de municípios que hoje compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), a saber: Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra, Viana, Guarapari e Fundão. Alguns desses municípios na década de 1980 faziam parte do perfil epidemiológico descrito na literatura, como de menor infraestrutura ambiental, sanitária, educacional e médica e por isto, de maior risco para a ocorrência de desnutrição para os indivíduos residentes nesses locais, em especial as crianças menores de cinco anos de idade (GOLAPAN, 2000). Os demais 30% procedentes de outros municípios do Espírito Santo e de Estados vizinhos, principalmente da Bahia e de Minas Gerais, eram encaminhados para o Hospital devido à falta de estrutura nos serviços de saúde destas Regiões.

A expansão industrial, em especial no município de Serra, estimulou a imigração de grande contingente de mão de obra pouco qualificada, procedente de municípios do Espírito Santo e de estados vizinhos, para ocupar regiões com baixa infraestrutura

ambiental, sanitária, de educação e cuidados médicos. O Quadro 1 (GUTEMBERG, 2008) indica a evolução populacional do Estado, da RMGV e de Serra, no período de 1970 a 2000, indicando um aumento populacional abrupto sem que serviços sociais básicos fossem oferecidos na mesma proporção. A imigração não planejada, aliada às condições socioeconômica da população, provavelmente contribuíram para que a maioria das crianças internadas no período do estudo fosse procedente da RMGV.

População	Ano				
	1970	1980	1991	1996	2000
Serra	17.286	82.581 (16,9%)	222.159 (9,4%)	270.373 (4,1%)	330.874 (4,5%)
RMGV	385.998	753.959 (2,4%)	1.137.316 (2,3%)	1.267.423 (1,5%)	1.438.596 (2,6%)
Espírito Santo	1.599.324	2.023.340 (6,9%)	2.600.618 (4,3%)	2.802.707 (1,1%)	3.097.232 (1,3%)

Quadro 1 – Evolução da População Residente da Serra, RMGV, ES e a Taxa de Crescimento Geométrico entre os anos de 1970 e 2000

Fonte: Modificado de Gutemberg Hespanha Brasil; Equipe Projeto Agenda21; Dinâmica Populacional da Serra; RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória.

Na época em que a Enfermaria de Metabolismo e Gastroenterologia do HINSG foi organizada para atender aos pacientes desnutridos graves, observava-se que todas as famílias eram pobres, com renda inferior à linha da pobreza e vivendo na pobreza extrema, na indigência e com alta insegurança alimentar. A frequência da pobreza no país indica redução substancial a partir da década de 1970 e estagnação ou declínios muito lentos nas décadas de 1980 e 1990 (SMITH, HADDAD, 2000).

A melhoria das condições sociais oriundas principalmente das áreas educacional, salarial e de saúde pode ter contribuído para a redução da desnutrição. Os Programas de Atenção Primária à Saúde e a prática, mesmo que parcial, do conjunto que compõem o Programa Fome Zero, associadas às condições de infraestrutura e de moradia observadas nos municípios que compõem a RMGV, mesmo com suas deficiências, também foram decisivas para a redução da desnutrição infantil. O declínio das taxas anuais de desnutrição foi observado em todo o país, com menor proporção em áreas rurais do norte e nordeste do Brasil, sendo essa redução atribuída, ainda, às mudanças positivas quanto à cobertura dos serviços básicos de saúde, escolaridade das mães e abastecimento de água potável, ações da puericultura (MONTE et al., 1997), estímulo ao aleitamento materno e adesão às campanhas de vacinação, que contribuíram para reduzir as doenças infectocontagiosas, em especial o sarampo que apresentava alto potencial para aumentar as demandas metabólicas e induzir ou descompensar desnutrição preexistente.

A magnitude, distribuição e evolução da pobreza, da desnutrição e da fome têm natureza distinta e determinam prioridades e alvos para políticas públicas. Ações governamentais de combate à pobreza devem ser prioridade, do mesmo modo é preciso privilegiar o aumento da renda dos mais pobres, por meio de melhor distribuição da renda, reativação da economia, criação de emprego e aprofundamento

da reforma agrária (MONTEIRO, 2003). Programas governamentais de transferência direta de renda como "bolsa-escola" e "bolsa-alimentação" e outras ações de combate à pobreza são importantes na luta contra a desnutrição, mas investimentos em educação, saneamento básico, cuidados à saúde, incluindo o monitoramento e tratamento precoce da desnutrição, são importantes para a erradicação desta doença (SMITH, HADDA, 2000; MONTEIRO et al., 2000; MONTEIRO, 2003).

Na década de 1980 os mecanismos fisiopatológicos da desnutrição não estavam totalmente esclarecidos. Além disso, não havia disponibilidade de dietas industrializadas como na atualidade, amplamente disponíveis e empregadas no tratamento de pacientes com distúrbios diversos do trato digestório, mas apesar disso foi possível dar alta hospitalar para mais de 80,0% das crianças internadas. Havia dúvida por parte da equipe de saúde para o manuseio da doença, mas pairava também, no imaginário dos pais a "certeza" de que a criança "estava passando fome no hospital", quando em resposta clínica ao tratamento, se observada perda do edema e consequente perda de peso e emagrecimento visível, metas perseguidas pela equipe de saúde, como evidência clínica de melhoria do quadro de desnutrição grave.

A imagem de uma criança com a forma *kwashiorkor* da desnutrição e que evoluía com emagrecimento progressivo semelhante à forma marasmática, mesmo demonstrando aumento nas dimensões corporais e estabilidade clínica geral, não era impedimento para a decisão da família em retirar a criança do hospital, sem a alta médica. Outro fator de alto impacto para a retirada da criança era a gravidade do caso, onde a família não suportava visualizar o filho invadido por punções venosas, cateteres uretrais para o controle do débito urinário ou cateter orogástrico ou nasogástrico para monitorização de secreção gástrica ou oferta de dietas artesanais especiais.

Outra situação delicada é que muitos pacientes apresentavam quadro de sepse grave originado por infecção do trato urinário, pneumonia, diarreia crônica, complicado por graves distúrbios da coagulação e por desequilíbrio eletrolítico e acidobásico, demandando a infusão de múltiplos medicamentos, hemoderivados e procedimentos invasivos de difícil aceitação pela própria equipe de saúde, na época. Diante disso, as famílias, em especial, a mãe, expressava a certeza de finitude daquela vida, preferindo que o desenlace ocorresse em casa, na presença e com a participação dos demais familiares e assim, assinando um termo de responsabilidade, a criança era retirada do hospital e não raro no dia seguinte retornavam para solicitar a declaração de óbito que normalmente era concedida.

A retirada da criança do hospital sem alta médica era um evento comum, em décadas passadas. Apesar dos riscos, essa prática representou um desfecho clínico pouco comentado ou mesmo ignorado pela literatura médica. Na última década, as causas mais comuns para a decisão de retirar a criança do hospital sem alta médica incluíam a melhora clínica, a doença de base, a insatisfação com os cuidados ministrados pela equipe de saúde ou por infraestrutura hospitalar, a necessidade de assistência a outros filhos, a longa distância entre o hospital e o domicílio, problemas

familiares e financeiros, além da crença na possibilidade de tratamento domiciliar (IBEKWE et al., 2009; ROODPEYMA, HOSEYN, 2010).

O maior risco relatado na literatura para a retirada da criança do hospital sem alta médica inclui a idade menor de 12 meses, a presença de diagnóstico de sepse ou outra forma de infecção, gastroenterite, doenças severas e de tratamento complexo, além de pais com baixa condição socioeconômica (IBEKWE et al., 2009; ROODPEYMA, HOSEYN, 2010), todos os critérios citados caracterizam os 12 pacientes retirados sem alta médica neste estudo.

De acordo com o Código de Ética Médica (BRASIL, 2009) o alvo de toda atenção do médico é a saúde e a vida do ser humano, em benefício do qual deverá agir com o máximo de zelo e o melhor de sua capacidade profissional, empregando todos os meios necessários em favor do paciente. Cabe ao médico respeitar o direito do paciente de decidir livremente sobre sua pessoa ou seu bem-estar e sobre a execução de práticas diagnósticas ou terapêuticas, salvo no caso de iminente perigo, quando o médico não está obrigado a seguir a vontade do paciente. Estão incluídas nessa condição as crianças e os adolescentes, representados pelos seus responsáveis. Na ausência de "iminente perigo de vida" a vontade dos responsáveis quanto à "alta a pedido" também deve ser analisada com cautela, já que o pátrio poder não garante o direito absoluto quanto à vida da criança e na possibilidade de risco, por menor que seja a alta deve ser negada e o Conselho Tutelar ou o Juízo da Infância e da Juventude deve ser acionado. Assim, o termo de responsabilidade para a retirada da criança do hospital sem alta médica, que era uma prática no passado, na atualidade é uma afronta ao que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990).

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desnutrição grave representou um marco na história do Hospital Infantil Nossa Senhora da Glória (HINSG), Vitória, ES, e como em outros hospitais do país, se caracterizou pelas formas de marasmo, *kwashiorkor* e *kwashiorkor*-marasmo, e contribuiu para aumentar a mortalidade infantil, especialmente devido a complicações infecciosas.

Apesar da inexistência de dietas industrializadas e específicas para o tratamento da desnutrição e de suas comorbidades, mais de 80,0% dos pacientes receberam alta com estado nutricional recuperado ou em fase de recuperação, indicando que os cuidados ministrados foram efetivos, apesar dos poucos recursos disponíveis durante o período do estudo.

A melhoria das condições socioeconômicas da Região, os programas que reforçam as políticas públicas de atenção à criança, as mudanças nos hábitos culturais e no estilo de vida das famílias, o estímulo ao aleitamento materno e a adesão às campanhas de vacinação podem ter impactado na redução da desnutrição grave

na infância. Do mesmo modo, o Estatuto da Criança e do Adolescente teve forte interferência para impedir a retirada da criança do hospital, sem alta médica.

REFERENCIAS

BEJON, P. et al. Fraction of all hospital admissions and deaths attributable to malnutrition among children in rural Kenya. **Am J Clin Nutr**, v. 88, n. 6, p. 1626-1631, dez. 2008.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Ministério da Saúde. Regulamento técnico para a terapia de nutrição enteral. **Resolução RDC nº 63**, de 6 jul. 2000.

BRASIL. Conselho Federal de Medicina. Código de Ética Médica. Resolução CFM nº 1.931, de 17 de setembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 set. 2009. Seção I, p.90-92.

BRASIL. Ministério da Saúde. 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, 13 jul. 1990.

BRASIL. Secretaria de Vigilância Sanitária. Ministério da Saúde. Regulamento técnico para a terapia de nutrição parenteral. **Portaria n° 272**, de 8 abr. 1998.

CARRAZZA, F. R. Desnutrição energético proteica. In: MARCONDES, E.; VAZ, F. A. C.; RAMOS, J. L. A.; OKAY, Y. **Pediatria Básica**. São Paulo: Sarvier, 2003. p. 324-40.

de ONIS, M. et al. Is malnutrition declining? An analysis of changes in levels of child malnutrition since 1980. **Bulletin of the World Health Organization**, v. 78, n. 10, p. 1222-1233. 2000.

de ONIS, M. et al. The worldwide magnitude of protein-energy malnutrition: an overview from the WHO global database on child growth. **Bulletin of the World Health Organization**, v. 71, n. 6, p. 703-712. 1993.

de ONIS, M. et al. Development of a WHO growth reference for school-aged children and adolescents. **Bull World Health Organ**, v. 85, n. 9, p. 660-667, set. 2007.

GOMEZ, F. et al. Malnutrition in infancy and childhood, with special reference to kwashiorkor. **Adv Pediatr**. v. 7. p. 131-169. 1955.

GOPALAN, S. Malnutrition: Causes, Consequences, and Solutions. **Nutrition**. v. 16, n. 7-8, p. 556-558, jul./ago., 2000.

GUTEMBERG, H. B. **Planejamento Estratégico Agenda 21 - 2007-2027**. Estudo Temático: Dinâmica Populacional, 2008.

IBEKWE, R. C. et al. Factors influencing discharge against medical advice among paediatric patients in Abakaliki, Southeastern Nigeria. **J Trop Pediatr**, v. 55, n. 1, p. 39-41, fev. 2009.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil). Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa de Orçamento Familiares 2008-2009.** Antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MARTINS, T. S. A. et al. Implementação da avaliação do crescimento e do desenvolvimento neuropsicomotor em crianças menores de 5 anos na USF Grajaú na cidade de Brumadinho - MG, pelo

internato rural da UFMG. **Rev Med Minas Gerais**, v. 23, n. 1, p. 27-32. 2013.

MONTE, C. M. G. et al. Designing educational messages to improve weaning food hygiene practices of families living in poverty. **Soc Sci Med**, v. 44, n. 10, p. 1453-1464, mai. 1997.

MONTE, C. M. G. Desnutrição: um desafio secular à nutrição infantil. **J. pediatr. (Rio J.)**, v. 76 (Supl.3), p. 285-297. 2000.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 7-20. 2003.

MONTEIRO, C. A. et al. ENDEF e PNSN: Para Onde Caminha o Crescimento Físico da Criança Brasileira? **Cad. Saúde Pública**, v. 9 (Supl. 1), p. 85-95, 1993.

MONTEIRO, C. A. et al. Da desnutrição para a obesidade: A transição nutricional no Brasil. In: **Velhos e Novos Males da Saúde no Brasil (Monteiro CA, org.)**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2000. p. 247-55.

PELLETIER, D. L. The potentiating effects of malnutrition on child mortality: epidemiologic evidence and policy implications. **Nutr Rer**, v. 52, n. 12, p. 409-415, dez.1994.

ROODPEYMA, S.; HOSEYN, S. A. E. Discharge of children from hospital against medical advice. **World J Pediatr**, v. 6, n. 4, p. 353-356, nov. 2010.

SARNI, R. O.; MUNEKATA, R. V. Terapia nutricional na desnutrição energético-proteica grave. In: LOPEZ, F. A.; SIGULEM, D. M.; TADDEI, J. A.; editores. **Fundamentos da terapia nutricional em pediatria**. São Paulo: Sarvier, 2002. p. 115-32.

SMITH, L. C.; HADDAD, L. Overcoming Child Malnutrition in Developing Countries. Washington, International Food Policy Research Institute, 2000 **(Food, Agriculture, and the Environment – Discussion Paper 30)**, 2000.

VASCONCELOS, F. A. G. Origem e conformação do campo da nutrição em saúde pública em Pernambuco: uma análise histórico-estrutural. **Rev. Nutr**. v. 14 (Supl), p. 13-20. 2001.

WAITZBERG, D. L. et al. Hospital malnutrition: The Brazilian national survey (IBRANUTRI): a study of 40000 patients. **Nutrition**, v.17, n. 7-8, p. 573-580, jul./ago. 2001.

World Health Organization. **Health for all in the 21st Century. EB101/8**. Geneva: WHO, 1998.

World Health Organization. **WHO Child Growth Standards: Length/height-for-age, weight-forage, weight-for-length, weight-for-height and body mass index-for-age: methods and development**. Geneva: Department of Nutrition for Health Development/WHO, 2006 (WHO nonserial publication).

CAPÍTULO 34

A POLÍTICA PÚBLICA DE RESERVA DE VAGAS PARA NEGROS NOS CONCURSOS PÚBLICOS FEDERAIS NO BRASIL: CONQUISTAS E DESAFIOS

Regyna Kleyde de Holanda Duarte
Mestra em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí(2018).Especialista em Gestão Estratégica de Pessoas pela Universidade Estadual do Piauí (2008), Graduada em Administração pela Universidade Federal do Piauí (2006). Atualmente é Administradora no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão - IFMA Campus Coelho Neto. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração de Gestão de Pessoas.

RESUMO: O presente estudo tem o propósito analisar a política pública de reserva de vinte por cento (20%) das vagas para negros nos concursos públicos no Brasil no âmbito da administração Pública Federal, no contexto da Lei 12990 de 09 de junho de 2014, conferindo ênfase nos postulados da legalidade, da legitimação, do acesso deste segmento aos empregos públicos federais, no processo de construção desta política, buscando conhecer as suas considerações teóricas que embasam e explicam, baseando-se no contexto da evolução da política educacional de cotas vigente no nosso país, as suas características e a sua implementação e sua extensão a uma vaga de emprego no serviço público federal. Aproximando os postulados teóricos com a realidade e a efetividade desta política implementada no país em 2014.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas; Lei 12.990/14; Negros.

ABSTRACT: The present study has the purpose of analyzing the public reserve policy of twenty percent (20%) of vacancies for blacks in public tenders in Brazil within the scope of the Federal Public Administration, in the context of Law 12990 of June 09, 2014, with emphasis In the postulates of legality, legitimacy, access of this segment to federal public jobs, in the process of construction of this policy, seeking to know its theoretical considerations that underpin and explain, based on the context of the evolution of politics Educational system of quotas in force in our country, its characteristics and its implementation. Approaching the theoretical postulates with the reality and effectiveness of the analysis of this policy implemented in the country in 2014.

KEYWORDS: Public Policies; Law 12.990/14; Blacks.

1 I INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende analisar a política pública de reserva de vinte por cento (20%) das vagas para negros nos concursos públicos no Brasil no âmbito da administração Pública Federal, no contexto da Lei 12990 de

09 de junho de 2014, conferindo ênfase nos postulados da legalidade, da legitimação, do acesso deste segmento aos empregos públicos federais, na construção desta política recorremos à pesquisa bibliográfica e documental de diversos autores que tem como objeto de estudo aspectos relacionados à temática apresentada, para compreendermos a relação existente entre os assuntos abordados. Desta forma, procuraremos compreender a esta política pública e sua execução aproximando teoria e prática.

O ciclo das Políticas Públicas se constitui em um processo complexo influenciado por fatores contingencias situacionais que mudam de acordo com o contexto sócio, politico, econômico e cultural que vivemos, as transformações sociais são constructo de toda essa realidade de vivências, experiências, ações e reações, pulsantes na sociedade que atuam como fatores que impulsionam os anseios e os desejos de conquistas de determinados segmentos que buscam melhorias na sua qualidade de vida.

Este artigo está dividido em quatro itens, no primeiro item apresentamos o contexto da Lei 12.990 de 09 de junho de 2014 e sua implantação. No segundo item mostramos as conquistas da política pública de cotas no cenário brasileiro. No terceiro item, trabalharemos os desafios relacionados à meritocracia e critérios sociais a serem enfrentados na afirmação desta política pública, e no quinto e último item apresentaremos as considerações finais que enlaça a compreensão do assunto abordado.

1.1 O Contexto e a implementação da lei 12990, de 09 Junho de 2014

Para que possamos entender o processo de implementação desta política pública, necessário buscar compreender os seus bastidores, todo o viés, o contexto em que ela foi desenvolvida para ser efetivamente implementada**.** O processo ocorrido na política educacional, e posteriormente todo o movimento para a elaboração do projeto de lei 6.738/2013 que depois de aprovado culminou na lei 12990.

O Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA desenvolveu um estudo, denominado Nota Técnica, que traz dados sobre a presença de negros no serviço público brasileiro e sua remuneração, a análise traz a tona à discussão de que 53% da população no Brasil é negra, mas há um percentual baixíssimo quanto a ocupação de cargos de alto escalão com melhor remuneração e poder representativo, evidenciando assim, uma desigualdade alarmante entre brancos e negros, apesar de toda a política de cotas de acesso educacional nas Instituições de Ensino: Universidades Federais e Institutos Federais no país, verificou-se que sua representatividade é de apenas 7% ao ano o que levaria muitos anos para haver a evolução e ocupação de cargos nos diversos âmbitos: Estadual, Municipal e Federal com relação a vagas de trabalhos por estes alunos (SILVA, 2014, p. 14).

A análise foi desenvolvida à luz dos dados sobre desigualdades raciais no mundo

do trabalho e das experiências sobre cotas na administração pública em nível estadual e municipal. Em novembro de 2013, na sessão de abertura da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, a presidenta Dilma Rousseff comunicou ao público, sobre o envio para o Congresso, em caráter de urgência2, de PL que prevê reserva de vagas de 20% dos cargos da administração pública federal para negros.

A justificativa do projeto de lei 6.738/2013 que culminou na Lei 12.990, de 09 de junho de 2014, pauta-se, que embora tenha ocorrido ganhos significativos nos diversos campos sociais, ainda assim, persistem as desigualdades entre brancos e negros e que estas diferenças, refletem na composição de cargos públicos da Administração Federal, mesmo que sejam ocupados por meio de concurso público baseados nas características de meritocracia e transparência dos certames.

Mesmo com todas as políticas universais que envolvem esta temática ainda não foram suficientes para que haja uma maior igualdade de acesso deste segmento neste espaço, justificando-se assim a necessidade de ações afirmativas. Considera-se que as cotas, com outras melhorias promovidas por ações afirmativas, venham a aumentar a representatividade de negros nos quadros públicos federais e esta experiência possa ser disseminada tanto no espaço público como no privado.

> As ações afirmativas são medidas transitórias e especiais de políticas públicas, podem ser determinadas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, idealizados com vistas ao combate à discriminação racial, social, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a consolidação do ideal de efetiva igualdade e de acesso a bens fundamentais, como a educação e o emprego (VENOSA, 2009, p. 39).

Ações afirmativas são entendidas como políticas públicas que pretendem corrigir desigualdades socioeconômicas procedentes de discriminação, atual ou histórica, sofrida por algum grupo de pessoas. Para tanto, concedem-se vantagens competitivas para membros de certos grupos que vivenciam uma situação de inferioridade a fim de que, num futuro estipulado, esta situação seja revertida. Assim, as políticas de ação afirmativa buscam, por meio de um tratamento temporariamente diferenciado, promover a equidade entre os grupos que compõem a sociedade (BERNADINO, 2002. p. 247-273).

Desta forma, podemos observar que, estas características apontadas nas conceituações de diversos autores são pertinentes a Lei 12.990/14 que se institui como uma política pública que tem como sustentação corrigir, ou pelo menos tentar corrigir desigualdades sofridas por determinado grupo de indivíduos em que se concedem algumas prerrogativas num determinado espaço de tempo para buscar promover a igualdade.

De acordo com Venosa. “Apesar das críticas contra a ação afirmativa, a

experiência das últimas quatro décadas nos países que a implantaram não deixam dúvidas sobre as mudanças alcançadas" (VENOSA, 2009, p. 39).

As cotas raciais são um modelo de políticas afirmativas que foi adotada em alguns países como forma de amenizar as desigualdades sociais, econômicas e educacionais entre as raças. Essa medida foi tomada em 1960 pelos Estados Unidos na tentativa de diminuir a desigualdade socioeconômica entre brancos e negros.

A lei 12.990/14 prevê reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos, para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

Os editais de concursos públicos no país desde a entrada em vigor da referida lei, adequam-se a esta nova exigência desde 2014, o candidato se autodeclara negro ou pardo e em determinado momento estipulado no edital, passa por uma aferição da sua auto declaração, uma equipe fará a verificação se o que foi declarado pelo candidato, está de acordo com a lei, baseando-se no fenótipo do candidato.

2 I CONQUISTAS OBTIDAS COM AS COTAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Podemos elucidar que, a Educação é o principal meio de diminuir as desigualdades sociais em busca de melhores condições de vida das pessoas. E essa conquista é tão saborosa quando nos agarramos na única oportunidade de vencer os obstáculos da vida e mais ainda o do preconceito imposto que não somos capazes de chegar em níveis mais altos.

É importante registrar que, até este momento, o principal canal de ascensão social, através do qual número de pretos e mestiços tem adquirido status elevado, é a educação (AZEVEDO, 1955, p. 198). Inegável que através da educação podemos alcançar níveis mais elevados de qualidade de vida, econômica, social e psicológica.

A partir dos anos 2000, no Brasil, as cotas começaram a ter uma maior visibilidade quando as universidades e órgãos públicos começaram a adotar as medidas para ingresso de candidatos através das cotas. O julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 186, realizada pelo Supremo Tribunal Federal votou pela constitucionalidade do sistema de cotas concretizando uma ação histórica no Brasil.

A Universidade de Brasília – UNB foi à primeira instituição de ensino a adotar o sistema de cotas raciais em junho de 2014. Por ser uma Universidade de grande notoriedade e importância no nosso país, as outras Universidades e instituições começaram a adotar também a ação afirmativa baseada em raças, representando uma parcela significativa de adesão da maioria das instituições de ensino no país

Após algumas universidades estaduais e federais aderirem a sistemas de cotas, os números apresentados começaram a apresentar melhoras. Subiu de 2,2% para 11% a porcentagem de pardos que cursam ou concluíram um curso superior no Brasil; e de 1,8% para 8,8% de negros. Os números são do Ministério da Educação (MEC), em levantamento de 2013 (BRASIL, 2012).

Com todas as ações voltadas para o campo educacional para atenuar as discrepâncias raciais entre negros e brancos, ela ainda persiste, quando há a comparação de indicadores sociais em diversas áreas. No campo educacional, por exemplo, tomando-se por base índices de escolaridade, embora muitos avanços e algumas ações para diminuir essa diferença tenham acontecido nos últimos anos, à média de estudos da população negra passa de 65%, em 1992 para 81% da taxa da população branca em 2012. O alcance da média de estudos da população negra é o que já alcançava a população branca há 10 anos.

Certamente se estas desigualdades acontecem no campo educacional elas refletem significativamente nas diversas esferas sociais e também no campo do trabalho. Os negros continuam representando altos índices de desemprego, posições mais precárias e desprotegidas, ou seja, em desvantagem mulheres e homens negros, tendo um agravante no caso das mulheres negras que com mesmo índice de escolaridade e educacional ainda percebem rendimentos menores em relação aos homens negros e brancos.

“Sabemos que, na sociedade de classes que se formou no Brasil, o negro está, de forma esmagadora, nas mais baixas camadas empregatícias, sociais e culturais. O seu status básico é, portanto, dos mais inferiorizados” (MOURA, 1988, p. 121).

Considerando o nível de escolaridade mais alto alcançado, os negros correspondem a 27,6% dos que alcançaram até o nível superior. Dos negros com ensino superior concluído (excluindo aqueles com pós-graduação *stricto sensu*), 42,6% têm renda domiciliar *per capita* (RDPC) de até dois salários mínimos, o que corresponde a apenas 11,7% de toda população que tem este como o maior nível concluído (SILVA, 2014).

Nos estudos do IPEA o critério raça justifica-se por se sobrepor ao critério sócio econômico. A participação deste segmento populacional nos programas de cotas para concursos poderia ser bastante limitada se for feita pela a opção pelo corte de renda.

Em diversos certames principalmente os de alto escalão da Administração Pública Federal requer títulos de pós-graduação, domínio de idiomas, maior tempo livre, custeio de cursos e livros que se for adotado o critério social em detrimento do racial diminuiria significativamente a participação de negros a estes cargos, se o critério adotado for à renda.

Ocupação	Brancos	%	Negros	%
População economicamente ativa	46.676.621	47,0	51.865.337	52,2
População ocupada	44.304.224	47,5	48.267.209	51,7
Empregados com carteira	19.192.403	51,6	17.678.843	47,6
Funcionários Públicos e Militares	3.752.633	53,8	3.157.842	45,3
Funcionários Públicos e Militares no setor federal	677.813	58,3	468.689	40,3
Ocupados no Setor Público	5.871.451	51,5	5.411.788	47,4
Funcionários Públicos / Militares	3.752.633	53,8	3.157.842	45,3
Empregados - Setor Público	2.118.818	47,8	2.253.946	50,9
Ocupados no Setor Público Federal	1.021.091	58,6	695.788	39,9
Ocupados no Setor Público Estadual	1.936.987	54,0	1.593.157	44,4
Ocupados no Setor Público Municipal	2.913.373	48,0	3.122.843	51,4

Tabela 01 – Distribuição da OcupaÇão por Cor ou Raça

Fonte: Nota Técnica IPEA nª 17, 2014.

Na Tabela 01 podemos observar que a diferença maior está voltada para o funcionalismo público federal, no qual frequentemente as condições de trabalho, carreira e remuneração são ainda mais diferenciadas que nos demais níveis de atuação de trabalho.

GRUPO-CARGO[16]	Branca e outras[1] (%)	Pardo/Negro[17] (%)
Diplomacia	94,1	5,9
Cargos da CVM/SUSEP – superior	93,8	6,3
Carreira de desenvolvimento tecnológico – superior	90,7	9,3
Carreira pesq. desenvolvimento Metrol e qualidade	90,2	9,8
Auditoria da Receita Federal	87,7	12,3
Carreira de oficial de chancelaria	86,7	13,3
Carreira de procurador da Fazenda Nacional	85,8	14,2
Advocacia Geral da União (AGU) - carreira da área jurídica	85,0	15,0
Cargos das agências reguladoras – superior	84,4	15,6
Carreira fiscal do trabalho	83,4	16,6
Carreira na Defensoria Pública	80,5	19,5
Carreira de desenvolvimento tecnológico - intermediário	76,3	23,7
Carreira da prev. da saúde e do trabalho - intermediário.	64,2	35,8
Carreira de perito federal agrário-Incra	62,8	37,2
Especialista em meio ambiente	62,1	37,9
Plano geral de cargos Poder Executivo-nível intermediário	61,2	38,8
Carreiras de suporte técnico - vários órgãos - intermediário	61,2	38,8
Carreira do DNPM - intermediário	60,0	40,0
Carreira de reforma e desenho agrário-Incra	58,3	41,7
Plano especial de cargos da cultura - intermediário	56,3	43,7

Fonte: SIAPE. Dados relativos à a agosto de 2012.
Notas:
1. Inclui raça/cor branca, amarela e indígena.
2. Exclusive os servidores que ingressaram no período e não possuem informação de raça/cor: 15,4% (23.133) do total de 149.619 ingressos.

Tabela 02 – Grupos de Cargos Por Raça

Fonte: Nota Técnica IPEA nº 17, 2014.

Na Tabela 02, podemos analisar que a presença de negros em cargos de alta representatividade e do mais alto escalão é bem mais reduzida, no entanto são os que

oferecem maiores remunerações, status e representações. Em carreiras intermediárias estes índices tem um índice mais significativo

A presença de negros em cargos de alta representatividade e do mais alto escalão é bem mais reduzida, no entanto são os que oferecem maiores remunerações, status e representações. Em carreiras intermediárias estes índices tem um índice mais significativo.

De acordo com este cenário, vimos que o Brasil, a exemplo de outros países, passou a adotar políticas públicas que almejavam uma maior participação, reconhecimento e inclusão dos negros em espaços que até então eram obstaculizados, oportunizando uma melhoria das condições sociais para aqueles que se encontrava em uma situação desfavorável, em detrimento de um passado marcado pela discriminação racial, a fim de proporcionar e de desfrutar de direitos básicos, fundamentais.

Até então, as medidas aprovadas relacionadas às cotas raciais e sociais estavam focadas no acesso educacional, o ingresso no ensino médio e nas universidades públicas eram bastante discutidas e polemizadas através de leis. A adoção de reserva de vagas em concursos públicos representa, não apenas, política voltada para a promoção da igualdade racial, mas a concretização dos compromissos constitucionais e internacionais afins. Sua implementação sinaliza cumprir um compromisso firmado no Plano Plurianual do governo nos anos de 2004 a 2007 e de 2012 a 2015, de promover a redução das desigualdades raciais.

3 I DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO E QUESTIONAMENTOS RECORRENTES REFERENTES ÀS LEIS DE COTAS RACIAIS: MERITOCRACIA E CRITÉRIO SOCIAL

A institucionalização dos concursos públicos trouxe uma representação significativa para a nossa sociedade em que todos possam participar e alcançar uma vaga no emprego público, admitindo-se na sua ideologia que as pessoas mais preparadas, capacitadas, atingem esse objetivo.

“Dentre todas as modalidades de acesso ao serviço públicos atualmente existentes no Brasil a única que se apresenta em sua inteira democrática é aquela possibilitada pelo concurso público” (BUENOS AYRES, 2004, p. 460).

Discute-se muito a questão da meritocracia quando abordamos o assunto das cotas, ainda mais, quando se trata da questão de uma vaga de emprego no serviço público, a adoção desta medida de ação afirmativa voltada apenas para o segmento dos negros, sem tratar do viés socioeconômico, embora tenha sido amplamente discutida e legitimada por experiências na área educacional no país há décadas, como também pelos entendimentos dos tribunais superiores, coloca-nos alguns debates que precisam ser revisitados e discutidos (SILVA, 2014, p.13).

Um dos primeiros pontos que procuraremos esclarecer e discutir relaciona-se com a Meritocracia que é a forma de liderança que se baseia no mérito, nas capacidades e nas realizações alcançadas, em detrimento da posição social (AURÉLIO, 2014).

Nos concursos públicos sem exceção, assim como acontece com as universidades federais e nos Institutos Federais, os candidatos que concorrem às cotas ficam estabelecidos nos editais pontos de corte para o candidato tendo que obter um aproveitamento mínimo para concorrer à vaga no certame a que se propõe, ele passa pela seleção com as mesmas etapas que seus outros concorrentes, e muitos também estabelecem que os candidatos fiquem posicionados até determinada classificação para continuarem no certame passando para a etapa seguinte. Ao passar por todas as etapas, a habilitação indica que qualquer um dos candidatos considerados aprovados tem condições de ocupar a vaga a qual está concorrendo.

Neste caso, ficariam nesta etapa vencidas as questões de mérito e competência a fim de que se dispusesse a participar de um certame e concorrer com os demais candidatos, A investidura no cargo estaria vinculada ao número de vagas disponíveis no certame como também a necessidade da Administração.

Podemos verificar que muitos certames de concursos públicos por seu alto nível de exigência, de especialidade e por outros fatores de seleção acabam por nem ter candidatos habilitados, ou quando possuem são inferior ao número de vagas. As cotas elas não alteram este contexto, pois os critérios mínimos exigidos serão cumpridos.

Além deste debate relacionado à meritocracia, elenca-se também, o critério sócio econômico em detrimento do racial. Investiga-se que se baseando na renda per capita do negro como colocado nas experiências educacionais os parâmetros para ingresso nas Universidades, a grande maioria estaria fora da concorrência das vagas, pois teriam renda superior à exigida para concorrerem às vagas como cotistas, desta forma o critério racial foi o que mais ponderou na implementação desta política pública social sobrepondo-se ao critério social.

A Lei nº 12.711/2012 garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência.

As vagas reservadas às cotas (50% do total de vagas da instituição) serão subdivididas — metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, também será levado em conta percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Importante elucidar também que, muitas objeções foram feitas a luz da política de cotas educacionais, devido ao questionamento que elas bastariam para que mais

negros pudessem alcançar melhores posições no seu mercado de trabalho e inclusive na Administração Pública, observa-se que estas políticas são de longo alcance e vão fazer impactos daqui a alguns anos de sua implantação não é algo que se executa hoje e já estamos colhendo os frutos, em que pese que, ainda haja muitos questionamentos quanto ao acesso e sua permanência devido à evasão destes ingressantes por não haver uma política mais efetiva na manutenção dos discentes na instituição, pois precisam manter-se na instituição (alimentação, transporte, moradia, gastos com a qualificação constante).

Analisou-se também o cenário educacional que mesmo com a Lei 12.711/2012, que estabelece cotas nas IES federais para egressos de escola pública, as vagas reservadas representam cerca de 7% dos ingressos no ensino superior por ano considerando toda a cota legal e essa distribuição seria feita por federação e entre a população negra (SILVA, 2014, p.14).

Assim sendo, podemos analisar que o cenário da cota legal no âmbito educacional é gradativo e paulatino, não representa uma mudança rápida à média de um estudante universitário desde seu ingresso até a sua colação de grau e recebimento de seu diploma no Brasil é de alguns anos, não representando uma mudança de curto prazo, neste cenário é necessário à atuação das ações afirmativas tornando-se medidas importantes para formação destes indivíduos, que ao terem acesso ao ensino superior não tem imediatamente sanadas as vulnerabilidades e desvantagens acumuladas no decorrer de vários anos de sua trajetória no campo do trabalho.

4 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pontuamos algumas considerações quanto a Lei 12.990/14 sobre as conquistas para este segmento, desde a política de cotas no acesso ao emprego público, mas não podemos deixar de elencar que há limitações quanto a sua efetividade, com também, no acesso e permanência desse servidor que ingressa através da política de cotas, necessário verificarem paulatinamente os limites e as potencialidades desta política implantada, podemos acompanhar a necessidade de melhorias contínuas para haver adequação a realidade.

Acesso este, que precisa de melhor verificação quanto à questão da auto declaração, onde culturalmente para assumir a negritude diante de uma sociedade marcada pela discriminação muitos se eximem de tal identidade, mas quando se trata de ingressar no serviço público há uma mudança drástica de entendimento por considerar ser um caminho mais curto e fácil. Autodeclaram-se negros sem nenhuma dificuldade.

Quanto a sua permanência, a fase de adaptação e de aceitação por parte do servidor e dos demais servidores que terá contato na instituição que exercerão as suas atividades e o processo de se sentir pertencido a este espaço que até então era

distante de sua realidade, precisa ser trabalhado e não negligenciado.

Considera-se que, a política pública muda à medida que é executada, a implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação (LIMA, 2013, p.10).

A política de ação afirmativa tem um caráter eminentemente provisório, ela propõe cuidar de tornar efetivamente igualitária a situação dos grupos propondo um tratamento desigual com uma temporalidade.

Dessa maneira, se o governo não investir efetivamente na melhoria do ensino público no Brasil, na geração de oportunidades de acesso e permanência de crianças pobres e também de crianças negras a boas escolas e creches. Precisamos cuidar das causas dos problemas mais gerais de desigualdade no país, corremos o risco de termos uma falsa mudança, uma mobilidade social de alguns negros que não implica em mudança social do grupo como um todo e da melhoria de sua qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

BUENOS AYRES, Carlos Antônio Mendes de Carvalho. **Democratização da Administração Pública e o caso do paradigma Estado cêntrico no Brasil**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, nº 03. 2004.

BERNADINO. Joaze. **Ação Afirmativa e a Rediscussão do Mito da Democracia Racial no Brasil**. Revista Afro-Asiático. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/eaa/v24n2/a02v24n2.pdf. Acesso em: 23.11.2016.

BRASIL. Lei 12990, de 09 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10 junho 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm>. Acesso em: 23.11.2016.

BRASIL. Lei 12711, de 29 de Agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 agosto 2012. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm>. Acesso em: 23.11.2016.

BRASIL. PL 6738/2013. Reserva aos negros vinte por cento das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF, 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2013/msg491-novembro2013.htm > Acesso em: 05.12.2016

BONAMIRO. Alicia; CAZELLI. Sibele; ALVES. Fátima; FRANCO. Creso. **Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman**. Revista Brasileira de Educação v15. 2010. Disponível em < http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n45/07.pdf > Acesso em: 23.11.2016.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **"Mini Aurélio Século XXI Escolar: o minidicionário da língua portuguesa"**. 4ª ed. rev. e ampliada. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2002.

LIMA. Luciana Leite. **Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas**. Revista de

Sociologia e Política. V.21. Nº 48. Dez.2013. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf > Acesso em: 03.12.2016.

MOURA, Clóvis. **Sociologia do Negro Brasileiro**. São Paulo. Editora Ática, 1988.

BRASIL. Portal do MEC. 2012. Disponível em:<http://portal.mec.gov.br/cotas/sobre-sistema.html >Acesso em: 26.11.2016.

BRASIL. Portal do MEC. 2015. Disponível em: http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/11/cotas-elevam-presenca-de-negros-nas-universidades-federais. > Acesso em: 27.11.2016.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) Políticas públicas: coletânea, v. 2. Brasília: ENAP, 2006.

SILVA, Rogério Luiz Nery da. **Políticas Públicas e Administração Democrática**. 2012. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000100004.>.Acesso em: 13.11.2016.

SILVA. Tatiana Dias; SILVA. Josenilton Marques da. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013.** Brasília, IPEA nº17. 2014.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em:< http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf >. Acesso em: 03.12.2016.

SOBRE A ORGANIZADORA

Luciana Pavowski Franco Silvestre - Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2003), pós-graduação em Administração Pública pela Faculdade Padre João Bagozzi (2008) é Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2013), Doutora em Ciências Sociais Aplicadas pela UEPG. Assistente Social da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social - Governo do Estado do Paraná, atualmente é chefe do Escritório Regional de Ponta Grossa da Secretaria de estado da Família e Desenvolvimento Social, membro da comissão regional de enfrentamento às violências contra crianças e adolescentes de Ponta Grossa. Atuando principalmente nos seguintes temas: criança e adolescente, medidas socioeducativas, serviços socioassistenciais, rede de proteção e política pública de assistência social.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-060-5